

Envejecer con derechos

La participación social de los adultos mayores

Vanessa Bósquez Salas



Serie Magíster

Envejecer con derechos

La participación social de los adultos mayores

Vanessa Bósquez Salas



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Serie Magíster
Vol. 384

Envejecer con derechos: La participación social de los adultos mayores
Vanessa Bósquez Salas

Producción editorial: Jefatura de Publicaciones
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Annamari de Piérola, jefa de Publicaciones
Shirma Guzmán P., asistente
Patricia Mirabá T., secretaria

Corrección de estilo: Alejo Romano
Diseño de la serie: Andrea Gómez y Rafael Castro
Impresión: Fausto Reinoso Ediciones
Tiraje: 120 ejemplares

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar,
Sede Ecuador: 978-9942-641-84-7
© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Toledo N22-80
Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426
• www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión por pares, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Impreso en Ecuador, noviembre de 2024

Título original:

El derecho humano a la participación de las personas adultas mayores en el ciclo de las políticas públicas a través del Consejo Consultivo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, período 2014-2021

Tesis para la obtención del título de magíster en Derechos Humanos
con mención en Exigibilidad Estratégica
Autora: Diana Vanessa Bósquez Salas
Tutora: Gina Morela Benavides Llerena
Código bibliográfico del Centro de Información: T-3872

*A mi madre y padre, personas extraordinarias,
mi amor y gratitud, por ser los pilares de mi vida
y mis referentes de dignidad,
lucha y perseverancia.*

*A mis queridas amigas y amigos,
quienes han caminado a mi lado
en la lucha por los derechos humanos:
su valentía, su compromiso y su solidaridad
me han inspirado y motivado a seguir adelante
en este camino desafiante.*

*A mi compañero de vida, Gonzalo Torres,
gracias por tu presencia constante, paciente y amorosa.
Tu apoyo a lo largo de todo este proceso
ha sido fundamental para alcanzar este objetivo.*

CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS	7
SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	9
INTRODUCCIÓN	11

Capítulo primero

MARCO CONCEPTUAL Y DE PROTECCIÓN DE DERECHOS.....	15
CONCEPTUALIZACIÓN Y ENFOQUE DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL	15
LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES Y SU DERECHO A LA PARTICIPACIÓN.....	23
MARCO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y NACIONAL	27

Capítulo segundo

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN LOS CONSEJOS CONSULTIVOS DEL CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD INTERGENERACIONAL.....	39
POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHO A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.....	40
Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017	42
Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017	43
Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021: Toda una vida	44
Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021	45
Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025	47
CONSEJOS NACIONALES DE IGUALDAD, CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD INTERGENERACIONAL, CONSEJOS CONSULTIVOS NACIONALES Y CONSEJO CONSULTIVO DEL CNII	48
EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN LOS CONSEJOS CONSULTIVOS	54
Participación	55
Envejecimiento activo	59
Políticas públicas	60

Consejos consultivos	63
Observación realizada al último proceso de conformación del Consejo Consultivo de Personas Adultas Mayores 2021-2023	67

Capítulo tercero

PROPUESTA PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

PÚBLICAS.....	71
ESTRATEGIA DE INCIDENCIA	72
Línea estratégica 1: Reforma normativa	74
Línea estratégica 2: Modificación de prácticas institucionales	81
Línea estratégica 3: Estrategia de comunicación para la incidencia.....	87
 CONCLUSIONES	 97
BIBLIOGRAFÍA.....	101

AGRADECIMIENTOS

A Gina Benavides, un agradecimiento especial, por su acompañamiento generoso, paciente y reflexivo en el proceso de elaboración de esta investigación. Su dedicación ha sido fundamental. Su motivación constante me ha permitido encontrar la pasión y la determinación para trabajar en la defensa y la promoción de los derechos humanos.

Mi gratitud a todas las personas adultas mayores, en especial a las que han participado y han puesto su voz, tiempo y conocimiento en este camino hacia la exigibilidad de sus derechos. Su contribución ha sido fundamental en esta investigación. Su participación activa nos recuerda la importancia de construir una sociedad inclusiva y justa, donde todas las personas, independientemente de su edad, tengan la oportunidad de vivir una vida plena en la que se garanticen todos los derechos.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANII	Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional
CDH	Consejo de Derechos Humanos
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIDPAM	Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores
CNI	Consejos nacionales para la igualdad
CNII	Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
LOCNI	Ley Orgánica de los Consejos de Igualdad
LOPAM	Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores
LOPC	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
ODS	Objetivos de desarrollo sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAM	Personas adultas mayores
RENPERMAE	Red Nacional de Personas Mayores del Ecuador
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), «la expectativa de vida a escala global pasará de los 71 años de edad en la actualidad, a los 77 años en el año 2050. En América Latina, uno de cada cuatro habitantes será mayor de 60 años».¹ Este proceso tomará apenas 35 años y muestra un nivel importante de aceleración si se lo compara con los 65 años que le tomó a Europa y los 75 años que le tomó a Norteamérica.²

Ecuador no está ajeno a estas proyecciones y problemáticas en torno al envejecimiento de su población. De acuerdo con la información del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el total de la población del país al año 2010 era 15 012 228 habitantes, del cual el 6,57 % —es decir, 986 294 habitantes— eran personas adultas mayores (PAM) (65 años en adelante), mientras que al año 2022, dato del último censo de población, este porcentaje se incrementó al 8,98 %; esto es, 1 520 590 PAM del total de 16 938 986 habitantes a nivel nacional.³

- 1 Diego Cazar Baquero, «Ecuador envejece sin seguridad social», *La Barra Espaciadora*, 27 de septiembre de 2020, párr. 1, <https://tinyurl.com/mr38eh8x>.
- 2 Natalia Aranco et al., *Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2018), 8, <https://doi.org/10.18235/0000984>.
- 3 Ecuador Censo Ecuador, «Resultados nacionales definitivos», *Censo Ecuador*, accedido el 27 de febrero de 2024, 31, <https://tinyurl.com/y7xvk2ft>.

Se estima que para el año 2054 las PAM representarán el 18 % de la población de Ecuador.⁴

La presencia de este grupo poblacional se confronta con una baja calidad de vida, proporcional al envejecimiento. Esta situación se agrava por la ausencia de políticas públicas adecuadas que atiendan y den solución a los graves problemas que enfrentan, entre ellos la pobreza extrema: de acuerdo con el Consejo Nacional para la Igualdad de Género, a 2021, 14 152 adultos mayores viven en condición de extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas.⁵ Dicha realidad da cuenta de la grave situación de desprotección en que se encuentra este grupo poblacional, con lo que se configura un escenario de necesidades y problemáticas que demandan respuestas efectivas del Estado.

A la par, las PAM han ido adquiriendo espacios de reconocimiento formal en Ecuador. La Constitución de 2008 determina que son un grupo de atención prioritaria, les reconoce derechos específicos (atención gratuita y especializada de salud, acceso gratuito a medicinas, trabajo remunerado en función de sus capacidades, entre otros), y establece que el Estado debe adoptar políticas públicas para su garantía. En el modelo constitucional garantista vigente, los derechos de las personas y los colectivos son centrales. Además, se asume a las políticas públicas como una de las garantías para hacerlos efectivos, y se señala que la participación debe estar presente en todo nivel de gobierno y en todas las etapas del ciclo de las políticas.

Para ello, la Constitución determina la existencia de una estructura institucional específica encargada de promover el desarrollo de los derechos de las PAM: el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII). Asimismo, legalmente se creó e implementó un Consejo Consultivo de Personas Adultas Mayores como espacio de participación e incidencia sobre las políticas públicas. A diez años de creación constitucional de esta estructura política e institucional, y a ocho del funcionamiento de los consejos consultivos, resulta necesario

4 Ecuador Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), «Programas y servicios: Dirección Población Adulta Mayor», *MIES*, accedido el 5 de agosto de 2024, <https://tinyurl.com/ycxhp9uv>.

5 Ecuador SENPLADES, *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025* (Quito: SENPLADES, 2021), 58.

determinar su grado de eficacia real como mecanismos que permitan garantizar el pleno ejercicio del derecho de participación de las PAM y su incidencia en la formulación de políticas públicas relacionadas con su bienestar y buen envejecer.

Considerando estos elementos, en particular el fenómeno de envejecimiento poblacional a nivel global, regional y nacional, la vigencia de normativas que reconocen sus derechos y promueven su participación, y la creación de instituciones especializadas con mandato de incidir en la adopción, implementación, evaluación y transversalización de políticas públicas para la garantía de sus derechos, esta investigación buscó responder la siguiente pregunta: ¿en qué medida el CNII ha garantizado el derecho humano a la participación de las PAM en la formulación de políticas públicas durante el período 2014-2021?

Para responderla, se implementó una metodología de carácter cualitativo y exploratorio, basada en el enfoque de derechos humanos y generacional. En cuanto a fuentes primarias, se realizaron trece entrevistas semiestructuradas: cuatro a PAM, cinco a funcionarias y funcionarios del CNII, dos a funcionarias técnicas del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), una a una funcionaria de la Secretaría Técnica del Consejo de Protección de Derechos del cantón Cayambe, y una a un especialista en materia de adultos mayores. El objetivo fue recopilar información referente al derecho a la participación de las PAM desde la experiencia personal y desde la visión institucional, complementando este enfoque con la opinión de un actor ajeno a estos dos espacios (el especialista).

Además, se desarrolló un grupo focal dividido en dos sesiones que contó con la participación de seis PAM, con el objetivo de recabar la experiencia de participación que algunos adultos mayores tuvieron como representantes en los consejos consultivos. Para concluir, se realizó una observación no participativa al proceso de conformación del Consejo Consultivo Nacional del CNII durante el período 2021-2023, a fin de evaluar, sin intervenir, cómo y de qué forma se lleva adelante el proceso de designación de representantes para verificar el cumplimiento del derecho a la participación efectiva y activa de las PAM.

Por su parte, las fuentes secundarias de consulta fueron la normativa nacional —la Constitución de 2008, la Ley Orgánica de Personas Adultas Mayores (LOPAM), la Ley Orgánica de Participación

Ciudadana (LOPC), entre otras— e internacional, en particular la Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores (CIDPAM), primer tratado global que promueve de manera específica los derechos humanos de este grupo poblacional desde una perspectiva integral. Asimismo, se acudió a fuentes bibliográficas especializadas sobre envejecimiento, participación, enfoque de derechos humanos y políticas públicas.

Los resultados obtenidos del proceso de investigación se presentan en tres capítulos. En el primero, se describen el marco conceptual y el rol que desempeña la participación social en las políticas públicas, como garante de un ejercicio democrático efectivo. Luego, se analiza la participación social de las PAM, asumiendo a la vejez como una etapa de vida en la que se debe garantizar la autonomía como factor fundamental para alcanzar un envejecimiento activo. Se concluye este capítulo con la revisión del marco de protección internacional y nacional de los derechos humanos de los adultos mayores, principalmente su derecho a la participación.

En el segundo capítulo se analizan los alcances de las políticas públicas nacionales sobre el derecho de participación de las PAM, así como la estructura institucional diseñada para llevar a cabo los planes nacionales de desarrollo y las agendas nacionales de igualdad. Por último, a partir de la experiencia y el testimonio de distintos actores —en particular, de las PAM—, se pudo determinar en qué medida el CNII garantizó durante el período 2014-2021 el derecho a la participación de este grupo poblacional a través de la formulación de políticas públicas.

Finalmente, en el tercer capítulo se plantea una propuesta de incidencia para la exigibilidad y la garantía del derecho a la participación de las PAM en los consejos consultivos del CNII. La formulación de esta propuesta describe una estrategia con tres componentes: reforma normativa, modificación de prácticas institucionales e incidencia comunicacional.

Una vez finalizado el desarrollo de los capítulos, se presentan las conclusiones de la investigación, resultantes del análisis del marco teórico, la normativa nacional e internacional del derecho a la participación, el envejecimiento activo y las fuentes primarias de información.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO CONCEPTUAL Y DE PROTECCIÓN DE DERECHOS

Este capítulo desarrolla el marco conceptual sobre la participación social: el papel que esta cumple en las políticas públicas así como en la relación entre la sociedad civil y el Estado, y su rol como garante de un ejercicio democrático efectivo. Se establece cómo, entre los distintos enfoques sobre la participación, el de la teoría crítica y en particular el de derechos humanos presentan los mejores avances para su comprensión y aplicación. Bajo este marco, se analiza la participación social de las PAM enmarcada en la comprensión de la vejez como una etapa de la vida en la que se debe promover y garantizar la autonomía, y en la que la participación es un factor clave para efectivizar un envejecimiento activo. Por último, se detalla el marco de protección internacional y nacional de los derechos humanos de los adultos mayores, y en particular su derecho a la participación; se resaltan los más altos estándares existentes y los niveles de adecuación.

CONCEPTUALIZACIÓN Y ENFOQUE DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

A continuación se desarrollará una revisión del concepto de participación social desde varios enfoques, adoptando la teoría crítica en la relación sociedad civil-Estado como la opción conceptual adecuada para abordar el tema de investigación.

Según Celsa Hierro, la participación «hace referencia a estar presente en, ser parte de, ser tomado en cuenta por y para, involucrarse, intervenir. Participar es incidir, influir, responsabilizarse». ⁶ El individuo y el colectivo participan en algo, y esta situación ubica a cada uno como participante que al mismo tiempo es «coagente, copartícipe, cooperante, coautor y corresponsable». ⁷

La complejidad de la política genera más actores que posicionan sus demandas en la agenda pública debido a la ausencia de referentes políticos confiables, y a la ausencia de novedosos y diversos niveles de gobierno y de gestión pública. Por este motivo, «[l]a participación desde esta perspectiva volvería viable un mayor conocimiento, reflexión y capacidad de posicionamiento reflexivo ante tal complejidad de la vida política». ⁸

Mario Unda y Franklin Ramírez analizan la participación desde una visión mercantilista según la que el mercado rige todas relaciones de la sociedad actual: los clientes demandan, el mercado ofrece y todo comportamiento social se basa en esta visión. Desde esta perspectiva, prima una mirada instrumentalista en que la participación ciudadana está limitada a un medio para alcanzar objetivos y satisfacer intereses. ⁹

Por su parte, Manuel Canto define a la participación ciudadana como «[m]ediaciones entre sociedad y gobierno para que los distintos sujetos sociales intervengan, con base en sus diversos intereses y valores, e influyan en las políticas públicas y en las estructuras de gobierno, fundamentándose en el reclamo del derecho a la intervención en los asuntos que les competen». ¹⁰

Para Sergio Sáenz, desde la teoría crítica, ¹¹ la participación «involucra a la sociedad como el eje de la acción de desarrollo, pero a su

6 Celsa Hierro, *Manual de prácticas participativas: Asociaciones de personas inmigrantes* (Bilbao, ES: Dirección de Participación Ciudadana / Dirección de Inmigración, 2008), 10.

7 *Ibid.*

8 Mario Unda y Franklin Ramírez, *Participación ciudadana y presupuesto participativo* (Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD, 2003), 9-10.

9 *Ibid.*, 11-2.

10 Manuel Canto, «Introducción», en *Participación ciudadana en las políticas públicas*, comp. Manuel Canto (Ciudad de México: Siglo XXI, 2012), 28.

11 «El tratamiento de la teoría crítica se basó principalmente en el pensamiento de Max Horkheimer, Theodor Adorno, Karl Marx y el aporte epistemológico de Paul Feyerabend. Muy cercano a esta estuvo el acercamiento a la “Dominación”, basado en Boaventura de Sousa Santos, Gilles Deleuze y Jacques Derrida». Sergio

vez observa y valoriza al Estado como un agente de la participación mediante una posible acción directa desde la institucionalidad. Es la posibilidad de que lo organizacional se dinamice mediante la acción social». ¹² Este alcance sociopolítico de la teoría crítica dialoga con la teoría crítica de derechos humanos porque los asume como fruto de las luchas sociales gestadas para alcanzar una vida digna, que condensan procesos de reconocimiento personal y colectivo con miras a generar transformaciones sociales, jurídicas y políticas. ¹³ De esta forma,

[l]a lucha por el reconocimiento de los derechos comienza cuando surge un anhelo social que se quiere ver satisfecho. Esos anhelos, cuando se generalizan y son compartidos, no solo por individuos concretos, sino por grupos y sociedades, se van convirtiendo en valores que orientan nuestra acción y nuestras prácticas hacia fines más genéricos que la mera satisfacción de una necesidad. Cuando esos valores se reconocen jurídica y políticamente, no solo establecen límites a la actuación de los poderes públicos, sino que fundamentan una relación social que regula situaciones, reivindicaciones o conflictos dados entre individuo-individuo, individuo-sociedad, sociedad-Estado o, finalmente, Estado-Estado en el caso de la comunidad internacional. ¹⁴

Esta aproximación crítica asume una postura sociohistórica en la que los derechos humanos responden a la realidad y el momento específicos de la sociedad. Son un sistema de principios, valores, normas y prácticas sociales que procuran espacios de acción (participación) para lograr una vida digna, puesto que la «lucha por la dignidad es siempre movimiento, modificación, cambio, dinamismo, transformación constante de las formas organizativas e institucionales». ¹⁵

Joaquín Herrera retoma a Helio Gallardo para señalar que los derechos se producen sociohistóricamente, porque su conformación está

Sáenz, «La participación social en la relación sociedad-Estado contemporánea: El caso ecuatoriano» (tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016), 25, <https://tinyurl.com/2f9x5ur8>.

12 Ibid., 50.

13 Manuel Gándara, *Los derechos humanos en el siglo XXI: Una mirada desde el pensamiento crítico* (Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2019), 100.

14 Joaquín Herrera, «Hacia una visión compleja de los derechos humanos», en *El vuelo de Anteo: Derechos humanos y crítica de la razón liberal*, ed. Joaquín Herrera (Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000), 52.

15 Joaquín Herrera, *La reinención de los derechos humanos* (Sevilla: Atrapasueños, 2017), 182.

condicionada por la actuación de las fuerzas sociales, la correlación de fuerzas, y la articulación y movilización social, que asumen un carácter transformador con fundamento sociopolítico.¹⁶ Despolitizar el discurso y separar los derechos de los procesos y momentos en que fluyen produciría una alienación de la capacidad de acción transformadora de la vida e historia de los actores sociales, al hacerlos sujetos abstractos sometidos a las acciones que desarrollan.

Desde la lógica de derechos humanos y su vínculo con las políticas públicas, Víctor Abramovich señala que «[e]l principio de participación es clave en las estrategias y políticas de desarrollo como un método para identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario».¹⁷ En este contexto, la participación es un derecho de carácter instrumental porque permite facilitar procesos sociales de consulta y evaluación,¹⁸ y por lo tanto plantea un método para identificar necesidades a nivel local o comunitario.

Para ejercer el derecho a la participación se deben articular otros derechos (asociación, libertad sindical, expresión, opinión...), entre los cuales el de reunión condensa procesos y repertorios de lucha que dan cuenta de la participación como «capacidad de estos sectores de hacer oír su voz en la esfera pública».¹⁹ La participación es un instrumento que contribuye al ejercicio de otros derechos de manera interdependiente, indivisible y también de manera progresiva, un *continuum* para Abramovich.²⁰

Esta investigación concibe a la participación como la posibilidad concreta para que las personas participen de forma efectiva en asuntos públicos, construyan democracia efectiva o fundamentalmente generen una ciudadanía proactiva, independiente y comprometida con su vida y destino comunitario, lo cual requiere una relación sostenible y crítica entre sociedad y Estado, así como la generación de procesos sostenidos

16 Helio Gallardo, *Teoría crítica: Matriz y posibilidad de derechos humanos* (Murcia, ES: Sánchez Rubio, 2008), 240.

17 Víctor Abramovich, *Una aproximación al enfoque de derechos humanos en las estrategias y políticas de desarrollo* (Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2006), 45.

18 Víctor Abramovich, «Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales», *Anuario de Derechos Humanos* 17, n.º 2 (2021): 21, <https://tinyurl.com/2zcwp2nf>.

19 *Ibíd.*, 35.

20 *Ibíd.*, 26.

que, desde la perspectiva de derechos humanos, se gestan para alcanzar una vida digna.

Hay una posición conservadora según la cual se piensa desde el Estado la participación social. Como señala Álvaro Sáenz, bajo esta visión, el Estado descarta la participación porque resulta irrelevante e incluso peligrosa para alcanzar sus objetivos. Esto se observa en la sociedad de control contemporánea, que proyecta una falsa imagen de participación, pues se «está sustituyendo a las sociedades disciplinarias pasadas, sin coacción directa, sino a través de medios interiorizados en la persona, una especie de “deformador universal”».²¹

En cambio, la posición participacionista romántica asume como buenas para la sociedad todas las propuestas o solicitudes que presentan los grupos sociales, sin profundizar en el entorno, los actores y sus intereses, o en los roles que deben cumplir el Estado y la sociedad. Esta postura sobredimensiona la participación de la sociedad *per se*, sin reglas de juego o con algunas impuestas de modo discrecional. Entre ambas posiciones no es posible advertir una interacción efectiva y necesaria entre sociedad y Estado.

El autor destaca la posición del movimiento confrontación histórica-colaboración mutua, que promueve pensar sobre los mecanismos de ejercicio del carácter mandante de la sociedad civil sobre el Estado a través de los conceptos de tejido social o capital social, que «requiere[n] de una capacidad organizativa y de mecanismos estructurados que a su vez implican aprendizajes y construcción de experiencia organizacional y de participación».²² Resalta la importancia de construir tejido social, entendido como la capacidad de distintos actores para trabajar con otros grupos y lograr objetivos comunes de larga duración.²³

La participación y la construcción de tejido social se forjan a partir de la capacidad de las sociedades para alcanzar acuerdos duraderos que lleven a construir lo público sobre la base del interés común. Para medir el nivel de participación, Sáenz retoma la metáfora visual de la escalera, de Roger Hart, que ilustra cómo la entrega de información o recursos proyecta una práctica inclusiva que promueve una participación social directa y efectiva, no como una falsa imagen de apertura democrática

21 Sáenz, «La participación social», 37.

22 *Ibíd.*

23 *Ibíd.*

que podría esconder manipulación social o ideológica, sino, y esto es lo importante, como un factor fundamental de transformación de las relaciones de poder.

Figura 1. Escalera de la participación de la población



Diseño de Leticia Espinosa.²⁴

24 Roger Hart, *La participación de los niños en el desarrollo sostenible* (Barcelona: UNICEF, 2001).

De acuerdo con esta propuesta, en sociedades con una posición conservadora del Estado, la participación se ubica siempre en los primeros peldaños, sin incidir en la toma de decisiones o en el diseño de políticas públicas. Un leve ascenso proyecta entrega de información, participación en relación con determinados incentivos, participación a través de consultas y con algún carácter funcional, pero sin incidir aún en la toma de decisiones.

En la parte superior de la escalera «hay participación efectiva o interactiva donde la ciudadanía es parte de la formulación, implementación y evaluación del desarrollo e incluso puede llegar al autodesarrollo, donde los grupos organizados toman iniciativas sin esperar intervenciones externas».²⁵ No obstante, el autodesarrollo (la sociedad está capacitada para autosostenerse sin el Estado o cualquier agente/institución de regulación externa) no es óptimo para la participación porque la posición autárquica de individuos o grupos no favorece la relación sociedad-Estado, sino la articulación con otros actores.

La propuesta de Hart establece dos niveles de participación: 1. participación disfrazada o pseudoparticipación, y 2. participación válida. La primera pone en escena manipulación y formas decorativas y simbólicas de participación, la cual es vista y asumida como adorno o accesorio decorativo, mientras el segundo nivel «incluye información, consulta y decisiones propias y compartidas».²⁶

La participación como elemento predominante en la relación sociedad-Estado inicia en el nivel básico, donde cada actor se reúne con otros y reivindica sus intereses. Luego avanza a un nivel donde el tejido social se hace visible a través de la organización de distintos grupos que armonizan sus intereses para incidir de forma efectiva y alcanzar sus objetivos de mediano y largo plazo, y así llegar al nivel más alto, donde la sociedad se articula con el Estado de manera organizada y en tejidos sociales para lograr objetivos a través de instancias activas y efectivas de participación.

Se trata de la autodeterminación de los individuos para avanzar más allá de procesos de homogeneización (lógica del mercado o tecnoburocracia estatal). Es el ideal de igualdad en la política y en la toma de decisiones, una democracia social que reconoce al ciudadano

25 Sáenz, «La participación social», 39.

26 *Ibíd.*

democráticamente activo para influir en la transformación de su propia situación mediante una participación efectiva que cuestiona la organización, la autoridad, las relaciones sociales, etc., que están al interior de la institucionalidad del Estado.

El enfoque dialéctico de Jürgen Habermas, explicado por Fernando Tenório, mira a la participación como «esfuerzos articulados de actores estatales, de la sociedad civil y del capital, dispuestos a llevar adelante proyectos que surjan de negociación de intereses, incluso divergentes y en conflicto». ²⁷ El poder público abandona el monopolio, articula y facilita procesos, y la sociedad abandona la demanda, propone, negocia y lleva a cabo un control social, inaugurando un modelo de gestión pública basada en procesos democráticos.

La relación participación-gobernabilidad plantea la disyuntiva: a mayor acción social, menor o más difícil capacidad de gestión del Estado. Esto se resolvería con procesos reales de acompañamiento social en que la participación de colectivos (mujeres, gremios, organizaciones, ecologistas, etc.) forme parte de la estructura estatal incidiendo con acciones y políticas públicas que impulsen un cambio real y consistente de la voluntad política. Así, siguiendo a Hart, la participación social se ubicaría en los escalones altos (toma de decisiones, elaboración de políticas públicas).

La teoría crítica es el soporte conceptual que presenta mayor proximidad, porque reconoce como fundamento de la realidad la participación de la sociedad en el Estado, lo cual expresa contradicciones que requieren interpretación, análisis y comprensión a través de una «teoría siempre crítica y confrontadora, contra la unilateralidad hegemónica de los sistemas teóricos cerrados». ²⁸

La relación sociedad-Estado es imprescindible para impulsar la participación social como factor inclusivo, al tiempo que procura ser influyente en el desarrollo social y en la institucionalidad estatal. Este es el fundamento del presente trabajo, que se resume en la necesidad de un Estado que promueva y fomente una relación sin manipulación con

27 Fernando Tenório, «Cidadanía e desenvolvimento local: Casos brasileiros» (ponencia, IX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 a 5 de noviembre de 2004), 2.

28 Sáenz, «La participación social», 51.

la sociedad civil y sus distintas formas organizativas, considerando la escalera de participación como un soporte conceptual que contribuye a comprender el avance, el retroceso o la inmovilidad de la participación social.

En conclusión, la teoría crítica integra la perspectiva de los derechos humanos, línea de pensamiento en la cual me posiciono y desde la cual analizo el derecho a la participación. Esta teoría establece el plano sociohistórico como el movimiento constante y dinámico de la realidad, donde la participación juega un rol fundamental, ya sea como instrumento para ejercer derechos o a través de luchas populares que se activan y articulan en ciertas circunstancias para confrontar el poder y lograr una vida digna.

LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES Y SU DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

Ramos señala que la vejez se estudia con mayor interés y formalidad desde inicios del siglo XX, «sobre todo con la aparición de la gerontología y con el interés de la psicología del desarrollo en el estudio del ciclo vital». ²⁹ No existe una definición unívoca o determinante debido a su complejidad; por ejemplo, la existencia de diversos términos como *senectud*, *ancianidad*, *tercera edad*, *adultez tardía*, *envejecimiento* o *senilidad*, ya sea como producto o como proceso, evidencian esta dificultad.

La gerontología define a la vejez como «un proceso progresivo, desfavorable, de cambio ordinariamente ligado al paso del tiempo histórico que se vuelve perceptible después de la madurez y concluye invariablemente en la muerte». ³⁰ En cambio, la psiquiatría entiende que «el envejecimiento está mejor definido en términos funcionales como un proceso inevitable y progresivo de menoscabo de la capacidad para adaptarse, ajustarse y sobrevivir», ³¹ un estado de deterioro medible y significativo de las capacidades (funcional, física y mental) de los individuos.

29 Júpiter Ramos et al., «Aportes para una conceptualización de la vejez», *Revista de Educación y Desarrollo* 6, n.º 11 (2009): 49, <https://tinyurl.com/ea6rpyke>.

30 *Ibíd.*

31 José Carlos García, *La vejez: El grito de los olvidados* (Ciudad de México: Plaza y Valdés, 2003), 94-5.

El geriatra Juan Carlos Caballero explica que la vejez se relaciona con una etapa de la vida del ser humano conocida como «la edad de las pérdidas», considerada como una situación social, mientras que el envejecimiento consiste en el proceso que vive todo ser humano desde el momento en que nace hasta llegar a viejo, independientemente de la edad cronológica.³²

La vejez-envejecimiento es una situación social que indica cambios psicosociales y físicos: «Como situación, la vejez no es una experiencia individual, sino social. Los cambios biológicos solamente toman sentido en función de una sociedad determinada. En esta, en la capitalista, la lentitud, la pérdida de memoria, el cansancio, la pérdida del oído o del gusto son construcciones sociales en un contexto de competitividad».³³

Esteban Merchán y Raúl Cifuentes describen algunas teorías psicosociales para analizar el envejecimiento activo, como la teoría de roles, de la subcultura, de la continuidad, de la modernidad o del desapego; todas son importantes, pero para esta investigación estudiaremos aquellas que se conectan con la participación.

Así, la teoría de la desvinculación, retraimiento o desapego reflexiona sobre el proceso paulatino de desinterés en actividades y situaciones sociales propias del entorno de las personas adultos mayores, por lo cual «[s]e produce una dinámica de desarraigo generada por la rotura o disolución del anciano a la red social de pertenencia, separándose de este grupo sin adscribirse a ningún otro».³⁴ Expone el distanciamiento entre la sociedad e individuos que envejecen, y viceversa. Plantea el beneficio para ambas partes porque asume a la vejez como un proceso universal (envejecer) inevitable, y porque el desarraigo no depende de variables sociales sino de un aspecto implícito al ser humano, premisas vinculadas con la dimensión biológica, planteamiento que desde luego tuvo críticas.

En cambio, la teoría de la actividad se refiere al envejecimiento más satisfactorio en proporción con las actividades sociales que realizan los

32 Juan Carlos Caballero, «Aspectos generales de envejecimiento normal y patológico: Fisiología y fisiopatología», en *Terapia ocupacional en geriatría: Principios y práctica*, ed. Pilar Durante y Pilar Pedro (Madrid: Masson, 2022).

33 Ramos et al., «Aportes para una conceptualización de la vejez», 53.

34 Esteban Merchán y Raúl Cifuentes, «Tema 6. Teorías psicosociales del envejecimiento», *Asociación Cicerón*, accedido el 15 de enero de 2022, 2, <https://tinyurl.com/4az5ed5d>.

individuos; entendiendo, eso sí, que la satisfacción que experimentan las PAM se conecta con el nivel de actividades que desarrollan, lo cual también las ayuda a sobrevivir y enfrentar eventos difíciles como enfermedades. Esta teoría se ha constituido en un soporte para prácticas de animación y programas de envejecimiento activo, aspectos que ofrecen las primeras referencias y conexiones con la participación.

La teoría de la estratificación por edades (1971), de Mathilda Riley, recurrió al concepto *capa*, empleado por la sociología para definir la estratificación social. Cada capa posee atributos que la identifican como colectivo, constituyen su lugar de pertenencia y pueden influir actualmente en decisiones políticas, más aún cuando el envejecimiento de la población es algo sin precedentes en la historia de la humanidad.³⁵

La participación de las PAM requiere medios institucionales y democráticos que permitan su real y efectiva incidencia, siempre en el contexto de la relación sociedad-Estado. Es necesario abandonar criterios que ubican a esta etapa como un declive y desarraigo *per se*, e impulsar aquellos que postulan la participación en actividades que promuevan el envejecimiento activo como una solución viable frente a los desafíos que presenta el fenómeno de envejecimiento poblacional.

El buen envejecer se ha posicionado con fuerza y se explica a partir del envejecimiento activo, concepto que tuvo mucha influencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Comisión Europea,³⁶ y que adopto para la investigación siempre en el marco de la relación sociedad-Estado. Esta noción condujo, por ejemplo, a la Unión Europea a declarar 2012 como el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional, mientras en España el Instituto de Mayores y Servicios Sociales publicaba el *Libro blanco sobre el envejecimiento activo*.³⁷

La OMS define al envejecimiento activo como «el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad que tiene como fin mejorar la calidad de vida de las personas a medida

35 Rodrigo Serrat, «La participación de las personas mayores en organizaciones políticas: Modelos explicativos centrados en el individuo» (tesis doctoral, Universitat de Barcelona, España, 2016), 23, <https://tinyurl.com/76zpz2m6>.

36 *Ibíd.*, 27.

37 *Ibíd.*

que envejecen».³⁸ Este criterio pretende dimensionar la importancia de mantener la autonomía y la capacidad de realizar actividades físicas, además de fomentar la participación activa de las PAM en la vida socioeconómica, cultural, espiritual y cívica de la sociedad.

El envejecimiento activo se inscribe en la teoría de la actividad, porque postula la importancia de que el adulto mayor mantenga actividades y asuma nuevos roles sociales, más aún si influye en la economía a través del cuidado o voluntariado, como se pudo evaluar en 2002, con el aporte de entre 96 600 y 201 000 millones de dólares de mayores de 55 años a la economía de Estados Unidos.³⁹ No obstante, el término *actividad* ha recibido algunas críticas por ser ambiguo al momento de plantear una definición integral, pues ha prevalecido la dimensión económica y médica, que omite la heterogeneidad de este grupo y también actividades, como el ocio y el aprendizaje, que contribuyen a su bienestar.

Los niveles más altos de la escalera de participación indican un mayor nivel de participación de individuos o grupos como los adultos mayores. Ellos suelen tener más dificultades para participar en procesos como el diseño y la implementación de políticas públicas que atiendan sus necesidades e intereses debido a prejuicios y estereotipos sobre su edad, lo que instala una falsa imagen de personas apolíticas.

Sin embargo, el envejecimiento activo plantea dos críticas con respecto a la participación. La primera se relaciona con la visión incorrecta de homogenizar un ideal participativo en un grupo diverso, en el que existen personas que no encajan en el ideal de envejecer bien, pues su realidad contrasta con lo activo: están enfermos, abandonados, pobres, etc., y no desean o no pueden participar, lo cual no quiere decir que envejecan mal y rompan el supuesto de que participar es bueno, es estar activo.

La segunda crítica se refiere a promocionar alternativas participativas para los adultos mayores si al final se puede obtener poca o nula incidencia en los procesos reales de toma de decisiones. La filosofía de

38 OMS, *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud* (Ginebra: OMS, 2015), 248.

39 Richard Johnson y Simone Schaner, «Value of Unpaid Activities by Older Americans Tops \$160 Billion per Year», *Urban Institute* 4 (2005): 1, <https://tinyurl.com/yms2wtm5>.

la consolación del sociólogo Erving Goffman para referirse a víctimas de fraudes criminales sostiene esta crítica. Goffman coloca el ejemplo de la jubilación como pérdida que requiere consolación para aceptar un nuevo estatus. Rodrigo Serrat enfatiza: «En efecto, se trataría de una estrategia para que los adultos mayores acepten su nuevo estatus social empobrecido ofreciéndoles la posibilidad de participar en actividades cuyo impacto real a nivel político y social es muy limitado o nulo». ⁴⁰ Así, «[l]a jubilación operó como un proceso de exclusión social y política, que desvinculó a las personas mayores de las principales fuentes de concienciación política y canales representativos». ⁴¹ Cabe señalar que, en su trabajo doctoral, Serrat reconoce que aún no existen investigaciones que traten en profundidad la participación política de este grupo poblacional.

En conclusión, el envejecimiento activo debe propender al desarrollo de actividades tanto sociales como políticas, a través de un enfoque de participación en estos ámbitos no excluyente sino integral, que debe ser evaluado permanentemente para identificar su avance, inmovilidad o retroceso mediante la observación de la escalera de participación. Este ejercicio resulta posible en el marco de una relación democrática sin manipulación entre sociedad y Estado.

MARCO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y NACIONAL

La participación como derecho humano está reconocida en el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona «a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos». ⁴²

Otros instrumentos importantes son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Si bien estos no cuentan con un tratado expreso sobre derechos humanos de las PAM, ambos reconocen el derecho a la participación bajo el principio de igualdad y no discriminación

40 Serrat, «La participación de las personas mayores», 37.

41 *Ibíd.*, 33.

42 ONU Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948, art. 21, A/RES/217(III) A.

(incluida por edad).⁴³ Además, encontramos otros instrumentos internacionales de carácter extraconvencional que aportan para la comprensión del derecho y su aplicación nacional; destacan los siguientes:

1. Los informes del Procedimiento Especial sobre el Disfrute de Todos los Derechos Humanos por las Personas de Edad, los cuales resaltan que «[u]na comunidad favorable a las personas de edad es la que también tiene en cuenta la participación política de esas personas, lo que significa que su edad no puede servir de justificación para excluirlas de ningún proceso de adopción de decisiones ni del ejercicio de la ciudadanía activa».⁴⁴

Este procedimiento considera fundamental que las personas de edad estén en condiciones de vivir una vida autónoma, y para ello «se requiere un cambio radical de las ideas que tiene la sociedad sobre el envejecimiento». Lo anterior implica «promover unas comunidades y unos entornos que sean sensibles a las necesidades de las personas de edad y ayuden a estas personas a mantenerse autónomas y activas y a participar efectivamente en todos los aspectos de la vida».⁴⁵ Añade que «la falta de oportunidades de participación puede conducir a la exclusión social de las personas de edad y, en consecuencia, al deterioro de su salud física y mental».⁴⁶

Para enfrentar la exclusión y la marginación sociopolítica en torno a la participación habría que «institucionalizar la participación de las personas de edad mediante foros u órganos asesores, coordinadores o consultivos en los ámbitos local, regional y nacional».⁴⁷ Asimismo, los Estados deberían brindar servicios de movilización a las personas de edad para que sean parte de los eventos de gestión pública, participar en

43 ONU Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 16 de diciembre de 1966, art. 8, A/RES/2200(XXI) A; ONU Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 16 de diciembre de 1966, art. 26, A/RES/21/2200.

44 ONU Consejo de Derechos Humanos CDH, *Informe de la experta independiente sobre el Disfrute de Todos los Derechos Humanos por las Personas de Edad*, Rosa Kornfeld-Mattel, 13 de agosto de 2015, párr. 36, A/HRC/30/43.

45 ONU CDH, *Informe de la experta independiente sobre el Disfrute de Todos los Derechos Humanos por las Personas de Edad*, 10 de julio de 2018, párr. 16, A/HRC/39/50.

46 *Ibíd.*, párr. 30.

47 ONU CDH, *Informe de la experta independiente sobre el Disfrute de Todos los Derechos Humanos*, 2015, párr. 64.

actividades gremiales y de salvaguardia, y de promoción de sus intereses particulares.⁴⁸

El último informe del procedimiento durante la pandemia por COVID-19 reitera que la sociedad debe propiciar la participación política de las personas de edad, y sostiene que no cabe excusa para su exclusión en ningún proceso de toma de decisiones ni del ejercicio de su ciudadanía activa.⁴⁹

2. La Resolución sobre Derechos Humanos de las Personas de Edad, aprobada el 7 de octubre de 2021 por el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la ONU, señala con preocupación la situación agravada de extrema afectación que han tenido las PAM tras la pandemia de COVID-19.⁵⁰ Afirma que existe discriminación por razones de edad, algo frecuente y perjudicial, e indica que «el edadismo agrava otras formas de discriminación y afecta negativamente la participación de las personas de edad en todos los aspectos de la sociedad».⁵¹ Exhorta asimismo a prohibir todas las prácticas de discriminación contra las personas de edad y a que los Estados faciliten sistemáticamente la consulta a ellas y su participación. Determina para ello varios ámbitos y derechos en los que deben existir facilidades para la consulta y la participación; no se comprenden como actos distintos ni separados. Destaca también la necesidad de determinar e integrar las necesidades y la «participación significativa de las personas de edad y sus organizaciones»⁵² en las fases de preparación, respuesta y recuperación frente a emergencias. Incluso en un contexto de crisis sanitaria, se determina la participación como una necesidad. Por ello, la consulta y la participación se relacionan directamente con el requerimiento de que sean facilitados por los Estados; falta quizás en el documento reafirmar que deben ser garantizados.

Por último, dentro del Sistema ONU se han emitido como regulación de política internacional los Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad, propuestos a los gobiernos de todo el mundo para que los incorporen a sus programas nacionales. Algunos de

48 *Ibíd.*, párr. 63.

49 ONU CDH, *Derechos humanos de las personas de edad*, 13 de septiembre al 11 de octubre de 2021, A/HR/48/L.5/Rev.1.

50 *Ibíd.*

51 *Ibíd.*, 5.

52 *Ibíd.*, 7.

ellos son la independencia, la participación, los cuidados y la protección de su familia y comunidad, la autorrealización y la dignidad.⁵³

De acuerdo con estos principios, «por *participación* se entiende que las personas de edad se impliquen activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten a su bienestar, compartan sus conocimientos y pericias con las generaciones más jóvenes, y formen movimientos o asociaciones».⁵⁴ Estos principios son una guía para la acción estatal a nivel nacional, donde la participación es un mandato que los Estados deben considerar para optimizar sus políticas, normativas y marcos institucionales.

3. El informe del Procedimiento Especial sobre Agua y Medio Ambiente no habla sobre derechos de las PAM, pero fija estándares para la comprensión de la participación social en las políticas públicas. En ellas, este derecho «está sólidamente afianzado en los derechos humanos», y existe una «tendencia hacia una concepción más amplia y más enérgica de la participación, que exige una participación inclusiva, activa, libre y significativa en todos los ámbitos y etapas».⁵⁵

De acuerdo con este procedimiento, «la participación activa, libre y significativa excluye los actos simbólicos de participación, el mero intercambio de información o la consulta superficial».⁵⁶ Además, para que cumpla con estos parámetros, destaca que es necesario que existan las siguientes condiciones:

1. Implicar a las personas al establecer las reglas para la participación.
2. Establecer los espacios para la participación.
3. Capacitar a la ciudadanía para el acceso a los procesos participativos.
4. Asegurar la participación ciudadana en términos de libertad y seguridad.
5. Garantizar a la ciudadanía el acceso total a la información.

53 ONU Asamblea General, *Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad*, 16 de diciembre de 1991, A/RES 46/91.

54 *Ibíd.*, puntos 7 y 9.

55 ONU CDH, *El derecho humano al agua potable y el saneamiento*, 31 de julio de 2014, párr. 17, A/69/213.

56 *Ibíd.*, párr. 6.

6. Brindar las perspectivas aceptables para incidir en la toma de decisiones.⁵⁷

Se concluye reafirmando que la participación constituye un derecho humano que los Estados deben garantizar, y que es «esencial para la democracia y para la autonomía, la capacidad de actuar y la dignidad de las personas [...]; no es un ejercicio singular, sino un proceso continuo que debe estar arraigado en la cultura política».⁵⁸

A nivel del Sistema Interamericano, el derecho a la participación está contemplado en la Declaración Americana de Derechos Humanos y Deberes del Hombre⁵⁹ y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶⁰ a partir del reconocimiento a participar en el gobierno, la dirección de asuntos públicos y la vida cultural. Cuenta con un reconocimiento expreso en la CIDPAM,⁶¹ primer y único acuerdo interamericano —y primero a nivel global— que resguarda una serie de derechos para los adultos mayores (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), reconoce que tienen iguales derechos humanos y libertades fundamentales que el resto de personas, y que no deben ser sometidos a ningún tipo de acto discriminatorio por la edad ni a ninguna violencia, pues proceden de la dignidad y la igualdad innatas.

Un aporte importante de esta convención es el establecimiento de principios que incluyen expresamente a la participación, la integración y la inclusión plena y efectiva en la sociedad, los cuales se articulan con los principios de:

- a) La promoción y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor; b) La valorización de la persona mayor, su papel en la sociedad y contribución al desarrollo; c) La dignidad, independencia, protagonismo y autonomía de la persona mayor; d) La igualdad y no discriminación; [...] i) La equidad e igualdad de género y enfoque de

57 *Ibíd.*, párrs. 19-31.

58 *Ibíd.*, párr. 87.

59 IX Conferencia Internacional Americana, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, 1948, arts. XIII y XX, <https://tinyurl.com/mr24vw5x>.

60 Organización de los Estados Americanos (OEA), *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, 7 al 22 de noviembre de 1969, art. 23, <https://tinyurl.com/2s44h64d>.

61 OEA Asamblea General, *Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores (A-70)*, 15 de junio de 2015, art. 8, <https://tinyurl.com/yc3wkerp>.

curso de vida; [...] k) El buen trato y la atención preferencial; l) El enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor; m) El respeto y valorización de la diversidad cultural; [...] o) La responsabilidad del Estado y participación de la familia y de la comunidad en la integración activa, plena y productiva de la persona mayor dentro de la sociedad, así como en su cuidado y atención, de acuerdo con su legislación interna.⁶²

Por ello, uno de los deberes generales de los Estados es que «[p]romoverán 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».⁶³

De esta manera, la participación en el ámbito público es reconocida como un derecho político que se ejercerá de manera plena y efectiva en igualdad de condiciones que los demás, y sin discriminación por edad.⁶⁴ Por ello, los Estados deben adoptar medidas para que esta participación sea «incorpora[da] en los procesos de toma de decisión en todos los niveles de gobierno, [de acuerdo con] las opiniones, aportes y demandas de la persona mayor y de sus agrupaciones y asociaciones».⁶⁵

La convención señala los más amplios, integrales y claros alcances del derecho de participación de las PAM, porque los concibe como participación plena y efectiva sobre los asuntos públicos en todo nivel de gestión, con el objeto de que esta participación permita incorporar las opiniones, los aportes y las exigencias desde lo individual y lo colectivo. Esto exige a los Estados que ratificaron el instrumento, como Ecuador, desarrollar una legislación secundaria para estos alcances.⁶⁶

En el año 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió el informe temático *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, que brindó parámetros para la comprensión del derecho de participación social en todo el ciclo de políticas públicas y su reconocimiento efectivo a los grupos históricamente discriminados, como las PAM.⁶⁷ Entre lo más significativo se halla la determinación de lo que

62 Ibid., art. 3.

63 Ibid., art. 4 (en especial el lit. f).

64 Ibid., art. 27.

65 Ibid., art. 27 (en especial el lit. d).

66 Ecuador ratificó esta convención el 2 de diciembre de 2019.

67 CIDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, 15 de septiembre de 2018, párrs. 54-62, OEA/Ser.L/V/II.

comprende una política pública con enfoque de derechos humanos, que requiere que los Estados «adopten como marco referencial de su actuación a los principios y las normas que reconocen los derechos fundamentales plasmados tanto en instrumentos internacionales, como en las constituciones y normas nacionales»,⁶⁸ asumiendo que son lineamientos o pautas para la intervención de los Estados.⁶⁹

El informe considera además que una «participación activa [...] en la toma de decisiones públicas —entre ellas, en el ciclo de políticas públicas— no solo es deseable sino un derecho exigible y una obligación del Estado».⁷⁰

La CIDH deja claro que el derecho a la participación activa tiene que ser vinculante, que es necesaria la diversidad de mecanismos y espacios de participación, y que lo relevante radica en el impacto de esa participación en la construcción de políticas públicas, lo que requiere complementariamente que sea tangible. Además, recalca que «las opiniones que se consultan son luego plasmadas, producen modificaciones, reformulaciones, enriqueciendo así las distintas etapas del [ciclo de las políticas públicas]».⁷¹ La CIDH precisa de forma expresa que la implementación de consejos consultivos es una de las formas para promover la participación.⁷²

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha puesto énfasis en el derecho a la participación de algunos sujetos, pero no de las PAM; sin embargo, ha emitido una sentencia en la que las considera como parte de los grupos vulnerables. En concreto, señala que los Estados deben «garantizar la debida diligencia y el tratamiento preferencial a la persona mayor para la tramitación, resolución y ejecución de las decisiones en procesos administrativos y judiciales».⁷³

De esta forma, los estándares más altos de protección del derecho a la participación se encuentran en la CIDPAM bajo las nociones de

68 *Ibíd.*, párr. 42.

69 *Ibíd.*, párr. 43.

70 *Ibíd.*, párr. 56.

71 *Ibíd.*, párr. 61.

72 *Ibíd.*, párr. 62.

73 Corte IDH, «Sentencia de 6 de marzo de 2019 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)», *Caso Muelle Flores vs. Perú*, 6 de marzo de 2019, párr. 148, <https://tinyurl.com/4puva35k>.

participación plena y efectiva. Desde la CIDH, estas nociones alcanzan una comprensión operativa para las políticas públicas mediante la promoción de la participación activa en todos los ciclos de la política. En el marco universal, la participación se desarrolla a partir de los informes de los procedimientos especiales de los derechos de las PAM y del informe de la relatora especial sobre Agua y Medio Ambiente, documentos que posicionan el alcance y las implicaciones de la participación activa, libre y significativa como base para un envejecimiento activo.

En cuanto al marco de protección nacional, en 2008 Ecuador se definió como «Estado constitucional de derechos y justicia».⁷⁴ La transición a este tipo de Estado determina la adopción de un modelo garantista que pone la centralidad en los derechos, los reconoce como límites y vínculos,⁷⁵ y establece varios mecanismos de exigibilidad para garantizar su cumplimiento.

La Constitución de la República de Ecuador de 2008 señala que el más alto deber del Estado es «respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución».⁷⁶ Contempla un extenso catálogo de derechos y fija principios que deben orientar su aplicación.⁷⁷ Entre estos principios se consagra el de igualdad y no discriminación; se determinan varias categorías de protección, entre las cuales se encuentra la edad.⁷⁸ De esta manera, las PAM son consideradas constitucionalmente como parte de los grupos de atención prioritaria,⁷⁹ con lo cual se reconocen varios derechos a este segmento poblacional.⁸⁰

La Constitución determina que en el establecimiento de políticas públicas y programas de atención para PAM se deben considerar las características específicas y su diversidad.⁸¹ Constitucionalmente, las políticas públicas son garantías para hacer efectivos los derechos: la carta

74 Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 1.

75 Ramiro Ávila Santamaría, «Ecuador, Estado constitucional de derechos y justicia», en *La Constitución del 2008 en el contexto andino*, ed. Ramiro Ávila Santamaría (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008), 23.

76 Ecuador, *Constitución*, art. 9.

77 *Ibíd.*, art. 11.

78 *Ibíd.*, art. 1.

79 *Ibíd.*, art. 35.

80 *Ibíd.*, art. 37.

81 *Ibíd.*, art. 38.

magna establece que se deberá garantizar el derecho a participar en «la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos»⁸² y, en general, en la toma de decisiones y en el control popular del Estado.⁸³

Del mismo modo, ha establecido que la participación ciudadana debe estar presente en todos los niveles de gobierno para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.⁸⁴

El marco constitucional se complementa con la normativa secundaria vigente en el país. En primer lugar, la LOPAM recoge de forma específica los derechos de las PAM y las obligaciones de las instituciones a cargo de proteger y garantizar estos derechos dentro del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Desarrolla tres principios constitucionales: atención prioritaria y especializada, igualdad y no discriminación, e *in dubio pro personae*.⁸⁵

Si bien la Constitución reconoce la participación como un derecho, la LOPAM la identifica como un principio denominado *participación activa*, retomando el alcance de la CIDPAM, y establece como deber del Estado «fomentar la participación con las PAM, a través de sus gremios y organizaciones»⁸⁶.

Más adelante, la ley señala cómo se integrará y organizará el sistema «garantizando la participación ciudadana»,⁸⁷ para finalmente, de forma concreta, incluir la participación activa como uno de los principios que

82 Ibid., art. 85.

83 Ibid., arts. 85 y 95.

84 Ibid., art. 100.

85 Ecuador, *Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores*, Registro Oficial 484, Suplemento, 9 de mayo de 2019, art. 4, lit. d.

86 Ibid., art. 9, lit. h.

87 Ibid., art. 54.

se deben garantizar en el ciclo de la política pública.⁸⁸ Además, dentro de los lineamientos de política pública se encuentra «[p]romover la participación de las PAM».⁸⁹

En segundo lugar, se cuenta con la LOPC, que determina los mecanismos de participación, entre ellos veedurías, observatorios y consejos consultivos. Estos últimos son mecanismos de asesoramiento y se resalta que «[s]u función es meramente consultiva».⁹⁰

Sobre el mismo mecanismo y la conformación con las PAM, se observa que en la Ley Orgánica de los Consejos de Igualdad (LOCNI) se determina como una función de los consejos nacionales para la igualdad (CNI) conformar y convocar a los consejos consultivos para el cumplimiento de sus fines, y construir de forma participativa la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional (ANII).⁹¹

Como parte de la normativa secundaria, según la jerarquía establecida por el marco constitucional, los reglamentos permiten aplicar las normas principales antes detalladas. Entre los pertinentes al tema de investigación se considerarán los que versen sobre las PAM y el mecanismo de participación del consejo consultivo.

En la LOPAM y su reglamento no se determina de forma concreta el derecho a la participación de las PAM, o no se observa que logren transversalizarlo como un principio, tal cual lo propone la misma ley. Sin embargo, sí se reconoce al derecho a la participación únicamente a los adultos mayores de pueblos y nacionalidades.

En relación con los consejos consultivos de PAM, en el reglamento de la LOCNI son considerados como «mecanismo[s] de consulta y asesoría»⁹² que están conformados por el Pleno del CNII y son convocados por el secretario técnico. Esta última autoridad emitió la resolución que reforma el reglamento para la conformación y el funcionamiento de los consejos consultivos nacionales; llama la atención que su contenido parte de los arts. 9 de la LOCNI y 80 de la LOPC, que tan solo

88 *Ibíd.*, art. 56, lit. d.

89 *Ibíd.*, art. 59, lit. f.

90 Ecuador, *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, Registro Oficial 175, Suplemento, 20 de abril de 2010, art. 80.

91 Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad*, Registro Oficial 521, 12 de junio de 2015, arts. 9.2 y 9.5.

92 *Ibíd.*, art. 10.

conciben a los consejos como de asesoría y mera consulta. Sin embargo, va más allá al incluir a la participación, como se lee: «[S]e constituyen en instancias de participación, consulta y asesoría de la política pública».⁹³ Asimismo, esta resolución reconoce a la participación como derecho de las PAM para «incidir en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, así como el control social en todos los niveles de gobierno y funciones del Estado».⁹⁴

Se concluye que los estándares más altos de protección del derecho a la participación los determina la CIDPAM, por cuanto establece principios específicos, mas no traslada los principios generales del derecho internacional de los derechos humanos. Además, reconoce el derecho a la participación activa de las PAM y la obligación de los Estados a garantizarla.

Se cuenta adicionalmente con orientaciones específicas del CDH y los procedimientos especiales del Sistema Universal sobre el alcance de la participación en general, su carácter activo, inclusivo, pleno y eficaz, y el reconocimiento específico de que este tipo de participación es un principio y derecho que se debe garantizar de manera inexcusable a las PAM.

La Constitución reconoce a la participación como un derecho y no excluye a las PAM de su ejercicio; al contrario, les otorga la categoría de grupo de atención prioritaria y determina que se deben concretar políticas públicas y programas específicos de atención, para los cuales se debe contar con su participación.

El proceso de adecuación de la normativa secundaria al marco constitucional y de instrumentos internacionales permite evidenciar que se ha avanzado en la adopción de una norma específica de protección de los derechos de las PAM, la cual retoma algunos principios constitucionales e incorpora estándares internacionales como el de participación activa, sin reconocerlo expresamente como derecho y sin transversalizar el principio en su integralidad ni caracterizarlo como vinculante.

93 Ecuador CNII, *Resolución n.º RA-PCNII-003-2019 que Reforma el Reglamento para la Conformación y Funcionamiento de los Consejos Consultivos Nacionales*, Registro Oficial 71, 30 de octubre de 2019, art. 5.

94 *Ibíd.*, art. 13.

En general, la normativa secundaria es el reflejo del escueto e insuficiente reconocimiento del derecho a la participación de las personas de edad que todavía se evidencia en Ecuador. No existe claridad respecto a la naturaleza de los consejos consultivos de los que son parte los sujetos, y si son un mecanismo de participación, asesoría o consulta, puesto que no hay uniformidad en su determinación. Lo que sí es una certeza, porque así lo dispone la LOPC, es que se limitan a ser de mera consulta y no existe norma alguna de la misma categoría que los dote de vinculación y cause efecto en las decisiones que les incumben (lo hace la Resolución de Consejos Consultivos del CNII, pero no tiene categoría normativa suficiente para que prevalezca su aplicación).

Una vez concluida la exposición teórica y del marco de protección nacional e internacional de protección y garantía de derechos, cabe señalar que esta investigación asume los postulados de la teoría crítica de derechos humanos en torno a la participación de las PAM y al envejecimiento activo como una solución viable frente al fenómeno global de envejecimiento. A partir de este posicionamiento, se considera a la acción social, la participación en sí misma, como el instrumento que permite incidir en el diseño de políticas para transformar las condiciones de injusticia y desigualdad, asumiendo el rol fundamental de enlace entre sociedad y Gobierno/Estado, posicionando de esta manera las necesidades y los intereses de las PAM en el debate y la gestión pública.

Esta visión incorpora el valor de la lucha popular como ejercicio participativo para alcanzar una vida digna, en particular de sectores históricamente excluidos o tradicionalmente discriminados, lo cual se inscribe en el contexto sociohistórico como un hecho dinámico que busca contribuir a la transformación constante de la realidad.

Finalmente, se concluye que la participación social de las PAM es un derecho humano que responde a la necesidad de observar y considerar a la vejez como una etapa que no representa declive o deterioro, sino que demanda la promoción de la participación para concretar el envejecimiento activo.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN LOS CONSEJOS CONSULTIVOS DEL CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD INTERGENERACIONAL

En este capítulo se ubican los alcances de las políticas públicas nacionales que se han desarrollado sobre el derecho a la participación de las PAM. Luego, se analiza la estructura institucional para concretar dichas políticas y, por último, se explora en qué medida el CNII ha garantizado el derecho a la participación de las PAM a través de la formulación de políticas públicas durante el período 2014-2021, desde la visión de diferentes actores, incluidas las PAM.

Para el procesamiento, se ha articulado información secundaria y primaria; esta última, recopilada a través de entrevistas semiestructuradas y un grupo focal con PAM que formaron parte de los consejos consultivos. También se incluyen entrevistas semiestructuradas al secretario técnico del CNII (2018-2019) y algunos funcionarios de la misma institución, a funcionarias técnicas del MIES, a una funcionaria de la Secretaría Técnica del Consejo de Protección de Derechos del cantón Cayambe, y a un especialista en materia de adultos mayores.

Finalmente, se incluyen los resultados de una observación realizada al último proceso de conformación del Consejo Consultivo Nacional de Personas Adultas Mayores 2021-2023.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHO A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Las políticas públicas, los servicios públicos y la participación ciudadana son garantías para hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos. Se formulan a partir del principio de solidaridad; pueden reformularse cuando vulneren los derechos; deben contar con presupuesto para su ejecución, y deben garantizar la participación de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en todo el ciclo de la política.⁹⁵

La participación social tiene un lugar destacado en el tratamiento constitucional, pues se desarrolla a través de todo un título y se asume como forma de organización del poder popular.⁹⁶ Se la concibe como un derecho que se puede ejercer a través de mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria; debe estar orientada «por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad», y para su ejercicio se reconocen todas las formas de organización social, que, entre otros fines, incluyen la incidencia en políticas públicas.⁹⁷

Las políticas públicas son consideradas entre los principios constitucionales para la aplicación de los derechos, pues aportan a su desarrollo progresivo.⁹⁸ Se ha establecido expresamente que la falta de cumplimiento o la afectación que estas provoquen a un derecho constitucional puede demandarse judicialmente.⁹⁹

Para la concreción de las políticas públicas, el Estado ecuatoriano ha optado constitucionalmente por la planificación para el desarrollo, la cual se ejecuta a través del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), que a su vez está articulado con el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social y el Plan Nacional de Desarrollo como instrumento de política pública al que deben sujetarse

95 Ecuador, *Constitución*, art. 85.

96 *Ibíd.*, arts. 95-117.

97 *Ibíd.*, art. 95-6.

98 *Ibíd.*, art. 11.8.

99 *Ibíd.*, art. 88.

de manera obligatoria todas las políticas, programas y proyectos, así como el presupuesto y la inversión de los recursos públicos.¹⁰⁰

En cuanto al rol que las políticas públicas y la participación tienen para la garantía de los derechos de las PAM, la Constitución determina que el Estado «debe establecer políticas públicas y programas de atención a las PAM» y «fomentar el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas».¹⁰¹ También establece un marco institucional para la transversalización de políticas públicas de este grupo a través del funcionamiento de CNI, entre ellos el de igualdad intergeneracional, que tiene como una de sus funciones adoptar agendas de igualdad que deben integrarse al Sistema Nacional de Planificación.¹⁰²

La estructura constitucional incorpora elementos básicos de la teoría crítica sobre la participación social, al posicionar el rol central que esta tiene en el espacio público y concretamente en la generación de políticas públicas, y para evidenciar la inclusión del enfoque de derechos humanos en ellas. Las políticas públicas, siguiendo a González Plessman, deben tener como componentes esenciales las obligaciones contraídas voluntariamente por los Estados y la participación de la sociedad.¹⁰³ Además, traduce un nuevo modelo de la relación entre ideología, derecho e institucionalidad que plantea Ramiro Ávila,¹⁰⁴ sobre la cual se asienta un modelo garantista encaminado a la realización de los derechos.

En este contexto, se desarrolla una revisión concisa de dos instrumentos básicos de política pública que el Estado ecuatoriano ha utilizado para efectivizar el derecho a la participación de las PAM: los planes nacionales de desarrollo y las agendas de igualdad, adoptados por el Gobierno ecuatoriano entre 2013 y 2021. Se observa cómo se incluyó

100 *Ibíd.*, arts. 279, 280 y 340.

101 *Ibíd.*, art. 38.

102 Ecuador, *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*, Registro Oficial 283, Segundo Suplemento, 7 de julio de 2014, art. 9.5.

103 Antonio González Plessman, «Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: Una propuesta para su conceptualización», *Aportes Andinos* 23 (2008): 1-2.

104 Ramiro Ávila Santamaría, «Retos de una nueva institucionalidad para la protección de derechos humanos», *Aportes Andinos* 23 (2008): 1, <https://tinyurl.com/m6ser6mp>.

a la participación ciudadana entre sus objetivos, metas planteadas y resultados logrados, que están disponibles en las páginas institucionales.

PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013-2017

El derecho a la participación fue el quinto objetivo de este plan, adoptado en 2013, durante el Gobierno del presidente Rafael Correa: «Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad».¹⁰⁵ En este sentido, se fijó como meta «[r]evertir la tendencia en la participación de la ciudadanía en actividades culturales, sociales, deportivas y comunitarias y superar el 14 %».¹⁰⁶

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) evaluó esta meta con el indicador *participación ciudadana*, tomando los datos de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo del INEC de junio de 2015, la cual recogió de forma aleatoria los pareceres de personas de 16 años en adelante, que dijeron haber participado activamente en actividades sociales, culturales, deportivas y comunitarias en diferentes grupos.¹⁰⁷ En cuanto a las PAM, el período en que se logró el mayor nivel de participación en actividades culturales, sociales, deportivas y comunitarias fue junio de 2008 (15,07 %), mientras que en junio de 2015 se obtuvo el menor porcentaje de participación (8,66 %). A junio de 2017 se llegó con un 11,31 %, ¹⁰⁸ resultado que permitió evidenciar que la meta propuesta no se pudo cumplir.

En conclusión, hasta mediados de 2017, uno de cada diez adultos mayores participaba en alguna organización social, deportiva, cultural o comunitaria,¹⁰⁹ sin cumplir la meta del 14 %, sobre todo porque estos resultados no evaluaban una acción social efectiva con incidencia en

105 Ecuador SENPLADES, *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*, Registro Oficial 78, Suplemento, 11 de septiembre de 2013, 181.

106 *Ibid.*, 195.

107 Ecuador SENPLADES, «Ficha metodológica», *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*, accedido el 29 de enero de 2022, <https://tinyurl.com/52fecx89>.

108 Ecuador Sistema Nacional de Información, «Objetivos, metas e indicadores-Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017», *Sistema Nacional de Información*, accedido el 15 de julio de 2021, <https://tinyurl.com/3mrcmr47>.

109 Partidos y/o movimientos políticos no fueron considerados porque no realizan actividades estrictamente sociales; no participaban del criterio de evaluación para medir el indicador señalado.

la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas (niveles bajos en la escalera de participación). Se evidencia una gran brecha con la propuesta de la teoría crítica, que reconoce como fundamento de la realidad la participación de la sociedad en la institucionalidad estatal, en una relación dialéctica que expresa contradicciones que van más allá de actividades culturales, sociales, deportivas y comunitarias.

AGENDA NACIONAL PARA LA IGUALDAD INTERGENERACIONAL 2013-2017

La Constitución dispuso la creación de cinco CNI, encargados de «la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas sobre las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidades y movilidad humana».¹¹⁰ El CNII tomó la posta del trabajo que venía desarrollado en este campo el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia,¹¹¹ entidad que elaboró una agenda de igualdad dentro del proceso de transición.

El eje de gestión de la ANII 2013-2017, titulado «Espacios y participación», ubica a los consejos consultivos como unidades de apoyo en que la ciudadanía y organizaciones civiles asumen la figura de asesores, una función meramente consultiva de acuerdo con el art. 80 de la LOPC.¹¹²

Esta agenda evidenció la ausencia de datos y conocimiento sobre la existencia de organizaciones de PAM que no fuera la de jubilados del seguro social. La encuesta SABE I¹¹³ reveló que en el país existe una incipiente y aislada participación de este grupo en organizaciones, asociaciones o gremios.¹¹⁴

No existe información disponible que permita analizar el cumplimiento o no de este objetivo relacionado con la participación de las

110 Ecuador, *Constitución*, art. 156.

111 Al respecto, la disposición transitoria sexta de la Constitución dispuso que «los consejos nacionales de niñez y adolescencia [...] se constituirán en consejos nacionales para la igualdad, para lo que adecuarán su estructura y funciones».

112 Ecuador CNII, «Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017», *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*, accedido el 22 de abril de 2021, 98, <https://tinyurl.com/mtm2akzv>.

113 Ecuador INEC, «Encuesta de Salud, Bienestar del Adulto Mayor», *Instituto de Estadística y Censos*, accedido el 8 de enero de 2022, <https://tinyurl.com/2p8h5yhv>.

114 Ecuador CNII, «Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017», 99.

PAM, lo que reconoció Grace Vásquez, ex directora técnica del CNII, al informar que «no se ha realizado un proceso de evaluación de la agenda anterior (2013-2017)».¹¹⁵

No obstante, para tener referencia, se describen algunos resultados de la Encuesta Nacional de Participación Ciudadana 2008, diseñada por la SENPLADES y elaborada y aplicada por el INEC.¹¹⁶ Este insumo evidenció que la gran mayoría de PAM consultadas mostraban mínimos niveles de participación en comités de padres, grupos deportivos, actividades culturales, asociaciones estudiantiles y en el barrio, incluso entre quienes están afiliados o son miembro de algún comité barrial.

Por último, la participación en actividades de voluntariado también es mínima. Lo interesante es que este dato se conecta con la crítica que realiza Binstock al concepto de envejecimiento activo, y que Serrat retoma en su trabajo para referirse al argumento de la filosofía de la consolación que emplea Goffman, quien señala que estas actividades son una estrategia de aceptación de un nuevo rol social por parte de los adultos mayores: se les ofrece la opción de participar en espacios cuyo impacto real a nivel político y social es muy limitado o mínimo, es decir, con poca o nula incidencia en los procesos reales de toma de decisiones.¹¹⁷

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2017-2021: TODA UNA VIDA

Aprobado en julio de 2015 en el Gobierno del presidente Lenín Moreno, este plan declaraba que las prioridades nacionales se alineaban con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030.¹¹⁸ La participación se contempla en el séptimo ODS: «Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano con servicios de calidad y calidez».¹¹⁹ Se abandona así la relación identidad nacional-participación

115 Grace Vásquez, entrevistada por la autora, 10 de julio de 2018.

116 Ecuador INEC, *Participación ciudadana: Análisis de la información estadística* (Quito: INEC, 2008).

117 Serrat, «La participación de las personas mayores», 37.

118 Ecuador Secretaría Técnica Planifica Ecuador, *Lineamientos para la articulación entre el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS* (Quito: Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019), 8.

119 Ecuador SENPLADES, *Plan Nacional del Desarrollo 2017-2021: Toda una vida* (Quito: SENPLADES, 2017), 97.

y se establece un vínculo con el concepto de libertad, con lo que se promueve un sentido unidireccional para la generación de la política: del Estado a la sociedad.

La meta que se fijó fue «[f]ortalecer el alcance y compromiso de la participación ciudadana en la gestión del Estado ecuatoriano: incrementar el porcentaje de mecanismos de participación ciudadana implementados en entidades del Estado al 2021».¹²⁰ Al respecto, la investigación detectó que este objetivo y esta meta no constan en el plan, al acceder al informe de cierre del proceso de homologación de indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, el cual hace referencia a la eliminación oficial de algunos de ellos.¹²¹

Su eliminación se puede verificar en el portal web del INEC («Sociedad Participativa»), razón por la cual no se puede analizar su cumplimiento en relación con los lineamientos de la Agenda 2030 y los ODS. En su lugar se formuló: «Aumentar la cobertura, calidad, y acceso a servicios de justicia y seguridad integral: Aumentar la confianza en la Defensoría Pública al 2021»¹²² y, como indicador, «Confianza en la Defensoría Pública».

El cambio del séptimo objetivo, al igual que su meta e indicador de evaluación, proyecta una postura conservadora del Estado, en que la participación es vista como irrelevante, peligrosa e incluso un obstáculo inadecuado para alcanzar ciertos objetivos estatales. Se visibiliza una sociedad de control que utiliza medios interiorizados para limitar una presencia y una incidencia reales y efectivas, mientras que la postura crítica está ausente para impulsar procesos de participación activa.

AGENDA NACIONAL PARA LA IGUALDAD INTERGENERACIONAL 2017-2021

Aprobada por el CNII el 10 de julio de 2018 como un instrumento de protección y garantía de derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y PAM de Ecuador, se fundamentó en el Plan Nacional

120 *Ibíd.*, 100.

121 Ecuador INEC, *Informe de cierre del Proceso de Homologación de Indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021* (Quito: INEC, 2020), 11-2; énfasis añadido.

122 Ecuador INEC, «Sociedad participativa: Indicadores estadísticos homologados para el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021», *Instituto de Estadística y Censos*, accedido el 8 de enero de 2022, <https://tinyurl.com/78f4ufr7>.

de Desarrollo 2017–2021: Toda una vida. Se enmarcó, además, en la Agenda 2030 y los ODS.

Esta agenda establecía algunas propuestas para el diseño y la formulación de políticas públicas prioritarias enfocadas en lograr una sociedad equitativa y libre de discriminación.¹²³ También reconocía la participación ciudadana como un derecho, una garantía constitucional y un mecanismo con diferentes aristas, como por ejemplo el derecho de las PAM a participar en asuntos de interés público mediante dispositivos de democracia directa, representativa y comunitaria, disposición establecida para este grupo específico en el art. 38 de la Constitución.

Señalaba además la obligatoriedad del Estado para garantizar la participación de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades «en la formulación, la ejecución, la evaluación y el control de las políticas públicas».¹²⁴ Esta referencia debe contextualizarse en el ámbito de la participación como mecanismo constitucional con carácter de exigibilidad y control social,¹²⁵ en el que individuos y colectivos pueden participar de «forma protagónica en la toma de decisiones, la planificación y la gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad —y de sus representantes—, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano».¹²⁶

La metodología se construyó en cuatro fases, implementadas en veintidós provincias: todas las del territorio ecuatoriano, menos Sucumbíos y Galápagos.¹²⁷ En la sección 6, «La participación ciudadana como metodología de trabajo en la construcción de la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017–2021», se destaca la implementación, en mayo de 2017, de una encuesta de línea de base por parte del CNII para recopilar la opinión de los distintos grupos generacionales, incluidas las PAM, sobre el cumplimiento y el ejercicio de su derecho de acceso a servicios públicos. Ningún resultado de la encuesta se relaciona con el derecho a la participación.¹²⁸

123 Ecuador CNII, *Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021: ¡Juntos por un camino de igualdad!* (Quito: CNII, 2018), 1.

124 *Ibíd.*, 50.

125 Ecuador, *Constitución*, art. 95.

126 Ecuador CNII, *Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021*, 51.

127 *Ibíd.*, 52.

128 *Ibíd.*, 225–49.

El capítulo sobre adultos mayores describe sus derechos contemplados en la Constitución e instrumentos internacionales, y evidencia una visión asistencial al destacar la necesidad de una atención prioritaria en la que predominan la fragilidad y vulnerabilidad, sobre todo en salud, economía y seguridad. Por ello, al revisar este documento se pudo verificar lo siguiente:

1. La eliminación del séptimo objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021: Toda una vida, que abordaba el tema de la participación, influyó de forma determinante en la ANII 2017-2021.
2. La ANII 2017-2021 incorporó a la participación ciudadana como un elemento importante en su construcción y elaboración de propuesta de política pública, pero los adultos mayores son vistos allí a partir de criterios asistencialistas en salud, seguridad y economía.¹²⁹ No se considera, pues, su derecho a la participación como una prioridad al momento de diseñar políticas públicas.

PLAN DE CREACIÓN DE OPORTUNIDADES 2021-2025

Elaborado en el Gobierno del presidente Guillermo Lasso, plantea una visión conjunta e integral de la sociedad, organizada en cinco ejes: económico, social, de seguridad integral, de transición ecológica y de transición institucional,¹³⁰ alineados al «Plan de Gobierno 2021-2025, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y en apego a la [Constitución]».¹³¹

El plan responde a los lineamientos del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas para fomentar una «participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública, que reconozca la diversidad de identidades, así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades».¹³² El Gobierno central es responsable de establecer mecanismos de participación ciudadana

129 Ecuador CNII, *Evaluación: Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021* (Quito: CNII, 2021), 30.

130 Ecuador Consejo Nacional de Planificación, *Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 (Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025)*, Registro Oficial 544, Cuarto Suplemento, 23 de septiembre de 2021, 13.

131 *Ibíd.*, 14.

132 *Ibíd.*, 18.

para elaborar planes y políticas; se añade que el SNDPP ofrecerá las garantías necesarias para la «participación y democratización definida en la Constitución de la República y la ley».¹³³

Además de la descripción detallada anteriormente sobre el énfasis y la importancia que se otorga a la participación ciudadana en la elaboración del plan, con respecto a los «ejes, objetivos y políticas para crear oportunidades», ninguno de los cinco mencionados en el párrafo inicial contempla o describe la participación como un aspecto relevante, y no se observa ningún objetivo que haga referencia a este derecho. Por ello, se puede concluir que el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 no analiza de forma explícita el derecho a la participación como uno de sus ejes de trabajo, o como uno de los objetivos programáticos incluido en algún eje de gestión.

Hasta aquí se ha establecido el marco de las políticas generales que el Estado ecuatoriano ha venido adoptando para la garantía del derecho a la participación de las PAM. Se han evidenciado avances en su reconocimiento formal, pero también limitaciones operativas en cuanto a su comprensión y falta de indicadores concretos para su evaluación y seguimiento. Estos hechos se han ido agravando por la eliminación explícita de este derecho en los dos últimos períodos de gobierno. A continuación, se presenta y se analiza el rol de la institucionalidad creada para su operativización.

CONSEJOS NACIONALES DE IGUALDAD, CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD INTERGENERACIONAL, CONSEJOS CONSULTIVOS NACIONALES Y CONSEJO CONSULTIVO DEL CNII

En esta sección se describe el marco institucional para el ejercicio del derecho a la participación de las PAM. El CNII es uno de los cinco CNI establecidos por la Constitución de 2008 como órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos constitucionales y los establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, con las siguientes competencias:

[E]jercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las

133 *Ibíd.*

temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales y de discapacidades y movilidad humana de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.¹³⁴

La Constitución dispone que estos consejos

se integrarán de forma paritaria, por representantes de la sociedad civil y del Estado, y estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva. La estructura, funcionamiento y forma de integración de sus miembros se regulará de acuerdo con los principios de alternabilidad, participación democrática, inclusión y pluralismo.¹³⁵

En cumplimiento del mandato constitucional, en 2014 se expidió la LOCNI, que, a los principios contemplados por la carta magna, agregó el de interculturalidad y detalló las funciones de estos consejos.¹³⁶

Los CNI forman parte de la Función Ejecutiva y deben coordinar con todas las instituciones de esta función que sean interventoras de la política pública, así como con los entes de los demás poderes del Estado. Es decir, su labor se enmarca en todo nivel de gestión (central y descentralizado), con todas las carteras de Estado (desconcentrado) y con las distintas dependencias del sistema de protección.¹³⁷

En cuanto a su integración, la ley y su reglamento establecen que cada CNI estará integrado paritariamente por diez consejeros: cinco por parte del Estado (uno por cada una de las funciones del Estado) y cinco de la sociedad civil. Durarán en sus funciones cuatro años y podrán ser reelegidos una sola vez. Quien presidirá el Consejo será el representante del Ejecutivo y además tendrá voto dirimente.¹³⁸

Los representantes de sociedad civil deben ser elegidos por concurso público organizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y «deberán ser sujetos destinatarios de la política pública [...] o tener amplia experiencia de las realidades de los grupos vulnerables. Además, deben acreditar vasto conocimiento de las problemáticas

134 Ecuador, *Constitución*, art. 156.

135 *Ibíd.*, art. 157.

136 Ecuador, *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*, art. 9.

137 *Ibíd.*, arts. 2 y 4.

138 *Ibíd.*, art. 7.

del país, de su historia, de su economía, situación geopolítica y de las realidades internacionales».¹³⁹

Bajo este marco constitucional y legal, a partir de 2016, una vez que organizó su reestructuración institucional, el CNII entró en funcionamiento.¹⁴⁰ Se lo concibió como la institución «responsable de asegurar el pleno ejercicio de derechos, igualdad y no discriminación de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas mayores».¹⁴¹

Según su estatuto orgánico, está conformado por la Secretaría Técnica; la Dirección Técnica; la Unidad de Formulación, Investigación y Estudios; la Unidad de Transversalización y Participación; la Unidad de Observancia, Información, Seguimiento y Evaluación; la Gestión de Asesoría Jurídica, la Gestión de Planificación y Gestión Estratégica; la Gestión de Comunicación Social, y la Gestión Administrativa Financiera.¹⁴² Sus objetivos son «incrementar la incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional en la política pública y prácticas institucionales y sociales del país; [e] incrementar las capacidades institucionales».¹⁴³

La LOCNI establece que los CNI deben conformar y convocar consejos consultivos y construir con ellos y la ciudadanía agendas de igualdad.¹⁴⁴ El reglamento de esta ley dispone que estos consejos «son mecanismos de consulta y asesoría, compuestos por ciudadanas, ciudadanos y por organizaciones civiles, relacionados con la temática de los consejos nacionales para la igualdad» (cada consejo normará su funcionamiento).¹⁴⁵ El reglamento también determina que el CNI debe

139 *Ibíd.*, art. 3.

140 Ecuador CNII, *Resolución n.º 0003STCNII2016*, Registro Oficial 853, 3 de octubre de 2016, art. 1.

141 Ecuador CNII, «La institución: Quiénes somos», *Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional*, accedido el 14 de enero de 2022, párr. 1, <https://tinyurl.com/4cj3tuhw>.

142 Ecuador, *Estatuto Orgánico del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional*, Registro Oficial 853, Suplemento, 3 de octubre de 2016, art. 9.

143 *Ibíd.*, art. 7.

144 Ecuador, *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*, art. 9, num. 2 y 5.

145 Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad*, arts. 10 y 11.

conformar este tipo de consejos mientras al secretario técnico le corresponde convocarlos.¹⁴⁶

La LOPC establece que «los consejos consultivos son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles, que se constituyen en espacios y organismos de consulta. Las instancias mixtas o paritarias podrán convocar en cualquier momento a dichos consejos. Su función es meramente consultiva».¹⁴⁷

Precisamente, con respecto al Consejo Consultivo del CNII, el secretario técnico de dicha institución expidió en 2019 la Reforma al Reglamento para la Conformación y Funcionamiento de los Consejos Consultivos, que se encuentra en vigencia actualmente.¹⁴⁸ El art. 5 de esta reforma establece que los consejos consultivos «se constituyen como instancias de participación, consulta y asesoría de la política pública»¹⁴⁹ para cada grupo generacional, y que coordinarán con el CNII aquellos temas que les lleguen como consultas, así como otros que sean determinados de interés.

Sobre su conformación, el art. 6 del reglamento reformado establece que el CNII convocará, conformará y delinearé el funcionamiento de estos consejos a partir de los cuatro grupos generacionales (niñas y niños, adolescentes, jóvenes y PAM). Señala, además, que «en el marco de sus competencias, podrá crear otros consejos consultivos para promover la participación y fortalecer el diálogo intergeneracional sin necesidad de reformar el Reglamento».¹⁵⁰ En cuanto a las finalidades, el art. 7 determina las siguientes:

1. Intervenir como espacio de consulta y asesoría para la formulación, transversalización, seguimiento, evaluación y observancia de las políticas públicas, relacionadas con la temática generacional con los enfoques de igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional.
2. Actuar como instancia de diálogo y deliberación entre el Estado y la sociedad civil.
3. Promover el cumplimiento de derechos y políticas generacionales a través de los mecanismos de participación y de control social, conjuntamente

146 *Ibíd.*, art. 8, lit. c, y art. 9, lit. a.

147 Ecuador, *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, art. 80.

148 Ecuador CNII, *Resolución n.º RA-PCNII-003-2019*, párr. 14.

149 *Ibíd.*, art. 5.

150 *Ibíd.*, art. 6.

- con el CNII, con los consejos cantonales de protección de derechos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas vinculadas a las políticas públicas de la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional, de forma articulada con el Sistema Nacional de Planificación Participativa.
4. Participar en los mecanismos de coordinación entre los miembros de los consejos consultivos nacionales y las instituciones públicas y privadas a nivel nacional y local.
 5. Promover la actoría efectiva de sus representados en el ejercicio de los derechos, asegurando la participación de los consejos consultivos cantonales articulados con los espacios provincial y nacional.
 6. Promocionar los derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y PAM contemplados en la Constitución y las leyes entre sus organizaciones miembros.
 7. Promover procesos de exigibilidad de derechos a través de la actoría, agencia y movilización social en coordinación con los consejos cantonales de protección de derechos en territorio y a escala nacional con el CNII.
 8. Elaborar de forma participativa un plan de trabajo del Consejo Consultivo Nacional para su período. La Dirección Técnica del CNII tendrá la responsabilidad de acompañar y apoyar a los consejos consultivos nacionales en este proceso.
 9. Contribuir en la difusión de políticas públicas, leyes, planes y demás instrumentos que afecten o beneficien de manera directa o indirecta a las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y PAM, y a las relaciones intergeneracionales a escala nacional y local.
 10. Rendir cuentas de sus acciones.¹⁵¹

En lo referente al Consejo Consultivo de Personas Adultas Mayores, el art. 34 determina que se conformará con «dos delegados, un hombre y un mujer, de 65 años en adelante, designados por cada provincia en la asamblea provincial, la cual será convocada por el CNII de manera formal: oficio o publicación en su página web».¹⁵² El art. 35 establece que, para participar en las asambleas provinciales, los integrantes deben ser adultos mayores de 65 años en adelante, miembros de alguna organización social (puede ser una organización de hecho o de derecho), y que no pertenezcan o estén vinculados a un partido o movimiento político.¹⁵³ El art. 36 del reglamento establece el procedimiento para

151 *Ibíd.*, art. 7.

152 *Ibíd.*, art. 34.

153 *Ibíd.*, art. 35.

esta designación, en el que se puede observar la incorporación de criterios importantes como la paridad de género y la convocatoria a una asamblea nacional en la que se elegirá la directiva.¹⁵⁴

Los miembros de los consejos consultivos durarán dos años en funciones y podrán ser reelegidos o reelegidas una sola vez cuando cumplan con todos los requisitos que determina el art. 37 del reglamento.¹⁵⁵ En ausencia definitiva o temporal de las o los delegados de las asambleas provinciales, el art. 39 dispone que sus funciones las ocuparán los alternos, respetando la paridad de género, y de faltar los principales y los alternos, se convocará a una asamblea provincial «a las PAM acreditadas de la provincia que estén en esta condición, y como punto del orden del día será la designación de nuevos delegados o delegadas».¹⁵⁶

Finalmente, de acuerdo con lo que establece el art. 38 del reglamento, la acreditación de las o los delegados de las asambleas provinciales corresponde al «técnico o técnica del CNII responsable en territorio, [quien] receptorá los documentos para la acreditación de los o las delegadas a la asamblea provincial»¹⁵⁷ y procederá con lo dispuesto en este articulado.

La conformación de estos consejos se ha estructurado institucionalmente como un espacio que busca promover el derecho a la participación de las PAM para que sea «directa, activa, protagónica y organizada»,¹⁵⁸ observando «los principios de democracia, igualdad y no discriminación, paridad de género, alternabilidad de sus dirigentes y rendición de cuentas»,¹⁵⁹ como lo establece el art. 14 del reglamento. Esta concepción se podría considerar pertinente con la visión que promueve la teoría crítica de la participación y los estándares internacionales de derechos humanos en materia de envejecimiento activo. Sin embargo, en la práctica se deberían considerar aspectos que llaman la atención, como una claridad en su rol asesor y/o consultivo y la eficacia real que el ejercicio de este tipo de funciones tenga para una real garantía de los derechos de las PAM.

154 *Ibíd.*, art. 36.

155 *Ibíd.*, art. 37.

156 *Ibíd.*, art. 39.

157 *Ibíd.*, art. 38.

158 *Ibíd.*, art. 14.

159 *Ibíd.*

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN LOS CONSEJOS CONSULTIVOS

En esta última sección se analiza la participación de las PAM a través de los consejos consultivos, para lo cual se retoman el marco teórico y conceptual, el marco de protección de derechos humanos a nivel internacional y nacional —con sus respectivas normativas primarias y secundarias— y el marco de políticas públicas nacionales. Como insumo fundamental, se acude a fuentes primarias de información: entrevistas semiestructuradas, un grupo focal y técnica de observación sin intervención, es decir, no participante.

Se entrevistó a cuatro PAM, dos de ellas exrepresentantes (presidentes) de consejos consultivos nacionales en los períodos 2015–2017 y 2019–2021 —Alcides Ramón y José Garcés, respectivamente—, y también a dos representantes principales de consejos consultivos de los cantones Cayambe (2017–2019) y Quito (2019–2021) —Víctor García y Martha Tapia, en este orden—, como sujetos de derecho y actores fundamentales de la investigación. También se realizaron entrevistas semiestructuradas a las autoridades del CNII, funcionarias técnicas del MIES, la secretaria técnica del Consejo de Protección de Derechos del cantón Cayambe y un especialista en la materia.

En total se realizaron trece entrevistas. Este número de personas representa una aproximación exploratoria, dado que no se pudo entrevistar a todos los exmiembros de los consejos consultivos por dificultades de localización, en algunos casos, y en otros por no obtener respuesta en las llamadas telefónicas y por las dificultades que provocó la pandemia de COVID-19. Por estos motivos, se tomó la decisión de organizar el grupo focal y aplicar la técnica de observación (sin participación) al último proceso de conformación del Consejo Consultivo de Personas Adultas Mayores 2021–2023, en el que participaron seis PAM representantes y exrepresentantes de los consejos consultivos cantonales de las provincias de Tungurahua, Guayas, Sucumbíos, Azuay y Esmeraldas, un total de tres hombres y tres mujeres.

En esta sección también se describe el nivel de participación efectiva de las PAM para la formulación de políticas públicas a través de los consejos consultivos, y se examina si hubo o no participación en el ciclo de la política pública, empleando para ello el análisis de los criterios

que propone la escalera de participación de Roger Hart, explicada en el primer capítulo.

Las principales categorías de análisis utilizadas para el procesamiento de la información son participación, envejecimiento activo, políticas públicas y consejos consultivos. Estas categorías agrupan los aspectos de mayor interés y, a partir de ellas, se presentan a continuación los principales hallazgos encontrados por categoría.

PARTICIPACIÓN

Aquí se analizan las percepciones que diferentes actores del Estado y la sociedad civil tuvieron sobre la participación de las PAM, prestando atención al marco teórico basado en la teoría crítica de la participación, que pone énfasis en la relación sociedad-Estado; la teoría crítica de derechos humanos, que ve a la participación como parte de un proceso de construcción que promueve el empoderamiento para alcanzar la dignidad; la comprensión del rol decisivo de la participación para concretar un envejecimiento activo, y el marco de protección nacional e internacional de derechos humanos sobre la participación de las PAM.

Víctor García, adulto mayor, tiene claro que la participación es un derecho (reglamentado por la Constitución y los instrumentos internacionales de protección de derechos), opinión compartida por Martha Tapia, quien sí enfatiza que es un derecho reconocido constitucionalmente. En cambio, Alcides Ramón opina que «el principal problema es que para participar hay que saber, hay que conocer, sino nunca nadie va a exigir nada»,¹⁶⁰ lo que refiere al acceso y la entrega de información como instrumentos de conocimiento para la exigibilidad de derechos, limitación identificada por el CNII.

José Garcés mira la participación, más que como un derecho, como «parte de su identidad como *ayllu*, parte de su existencia que involucra procesos de enseñanza desde la niñez hasta la vejez con miras a construir una sociedad más justa».¹⁶¹ Como algo negativo, señala que la participación de los funcionarios del Estado (técnicos nacionales y provinciales) ha sido deficiente: son invitados a sus espacios y no asisten. Esta respuesta muestra una ruptura de la relación entre sociedad y

160 Alcides Ramón, entrevistado por la autora, 23 de mayo de 2018.

161 José Garcés, entrevistado por la autora, 6 de octubre de 2021.

Estado, contexto en el cual se puede desarrollar una participación activa en mejores condiciones.

Grace Vásquez, del CNII, destacó en la primera entrevista que «los adultos mayores tienen el mismo derecho de participar en los espacios y que es un deber del Estado garantizar esos espacios, pero no solo para escuchar sus demandas, sino para procesarlas y hacerlas efectivas».¹⁶² Sin embargo, en la entrevista de septiembre de 2021, reconoce la ausencia de un plan específico de participación desde el CNII, y que la complejidad dada por el ambiente político de gobernanza desgastado y deslegitimado ha influido en el diseño y la elaboración del plan.

También por el CNII, Nicolás Reyes señaló que «existe participación, pero aún es débil y no es protagónica en la toma de decisiones».¹⁶³ Los adultos mayores no son considerados en la construcción de políticas, asambleas ciudadanas o presupuestos participativos. Enfatiza que «el Estado es el principal responsable de garantizar esos espacios, pero también le corresponde a los adultos mayores y a la sociedad civil garantizar que se den de manera democrática con sus mismos dirigentes».¹⁶⁴ Si bien el CNII conoce cuántas personas han participado a nivel territorial, no ha profundizado para saber si realmente se está cumpliendo con el derecho a la participación.

Reyes considera que falta generar mecanismos que profundicen la participación, articulación y movilización de los adultos mayores. Concluye que «en sí hay un presupuesto participativo, hay leyes, hay agendas de igualdad, normativas y ordenanzas; lo que hace falta realmente es la voluntad política en todas las instancias del Estado».¹⁶⁵ Esto refleja el incumplimiento de la normativa nacional e internacional con respecto al derecho de participación de los adultos mayores, además de evidenciar la ausencia de una efectiva relación entre sociedad y Estado (teoría crítica).

En cambio, para Graciela Alba, de la Secretaría Técnica del Consejo de Protección de Derechos del cantón Cayambe, «es necesaria la participación de todos los adultos mayores del cantón»,¹⁶⁶ pero la dificultad

162 Grace Vásquez, entrevistada por la autora, 10 de julio de 2018.

163 *Ibíd.*

164 Nicolás Reyes, entrevistado por la autora, 10 de julio de 2018.

165 *Ibíd.*, 20 de febrero de 2019.

166 *Ibíd.*

para movilizarse influye de manera negativa. No obstante, el sentido de participación es ambiguo e incluso limitado al hecho de poder movilizarse, sin referirse en la respuesta a un contexto más claro y específico.

Para la técnica del MIES, la participación del adulto mayor se reduce a elegir un representante en los centros gerontológicos para realizar diferentes gestiones, por lo que se hace necesario elaborar un plan a largo plazo para que «la sociedad civil pueda reclamar por sus derechos y pueda generar una participación efectiva».¹⁶⁷ Es decir, hace falta un gestor de demandas y copartícipe de soluciones y propuestas, lo que significaría una participación activa.

Por su parte, Kléver Paredes, coordinador del colectivo ciudadano Palabra Mayor y representante de Ecuador ante la Asociación Latinoamericana de Gerontología Comunitaria, señaló en un primer momento que «no existen organizaciones grandes y visibles, a excepción de la organización de jubilados en Ecuador».¹⁶⁸ La participación de los adultos mayores en la elaboración de políticas públicas es nula: «Solo se cumple con el requisito de la socialización de la política, pero no existe una retroalimentación».¹⁶⁹ Además, se trata de políticas generales que omiten «la realidad heterogénea de los adultos mayores».¹⁷⁰ En otra entrevista, añade que no existen mecanismos de participación real y efectiva que saquen beneficio de la heterogeneidad de las y los adultos mayores; si bien se han hecho estudios con la intención de «reincorporar al adulto mayor a la vida cotidiana, no hay protocolos de vinculación».¹⁷¹

Cabe indicar que el grupo focal con adultas y adultos mayores no proporcionó mayores elementos con respecto a esta categoría de análisis.

En conclusión, al analizar las respuestas de las PAM, es evidente que la premisa «la participación es un derecho consagrado en la Constitución» está posicionada; nadie hizo referencia a instrumentos internacionales. Sin embargo, la intervención de este segmento como sujeto social para influir en las políticas públicas y estructuras de gobierno es insuficiente

167 Técnicas especialistas del MIES, entrevistadas por la autora, 29 de octubre de 2021.

168 Kléver Paredes, entrevistado por la autora, 28 de mayo de 2018.

169 *Ibíd.*

170 *Ibíd.*

171 Kléver Paredes, entrevistado por la autora, 7 de octubre de 2021.

o nula, por lo que una participación activa es incipiente debido a que prevalece una postura conservadora del Estado, el cual cumple un rol organizador al tiempo que prescinde de la participación activa de este grupo.

También se pudo encontrar esta perspectiva en las y los entrevistados de distintas instituciones del Estado. Así, en el CNII se enfatizó en la participación como un derecho constitucional, mientras que para la funcionaria del MIES se reducía a una representación para gestionar demandas, sin ser más precisa. Para la Secretaría Técnica del Consejo de Protección de Derechos del cantón Cayambe, por otro lado, la participación debe ser de todos los adultos, visión general en que el principal problema es la movilidad.

En cambio, el especialista en temas sobre adultos mayores fue puntual al señalar que la participación de este grupo es nula al momento de elaborar políticas públicas. Lo complementó posteriormente señalando la ausencia de medios para impulsar una participación real y efectiva que comprenda y aproveche su heterogeneidad.

Retomando las respuestas de este grupo de entrevistadas y entrevistados, la participación presenta importantes limitaciones en su implementación, al igual que en su desempeño y efectividad. Una de ellas, tomando el pensamiento de Víctor Abramovich, es que no hay un cambio significativo desde la institucionalidad estatal en la lógica de personas con necesidades a sujetos con derechos, aunque conste formalmente.

Por ello, se determina que por el momento no ha existido participación efectiva de las PAM en la elaboración de políticas públicas en la institucionalidad estatal, como es el caso de los consejos consultivos (categoría que se examinará posteriormente): en parte porque no existe un plan debido al complejo escenario político y de gobernabilidad que limita a la gestión pública para impulsar procesos democráticos participativos en su diseño; por otro lado, y quizás más importante, debido a la falta de voluntad política desde el Estado.

Por este motivo, si bien la relación sociedad-Estado se presenta superficialmente, se puede concluir que el enfoque de la teoría crítica como eje transversal de análisis no se está desarrollando. Ello, debido a que la participación de la sociedad en el Estado no se ha instituido con mayores elementos y prácticas como fundamento de esta realidad. Por

lo tanto, no puede ser reflejo real de las necesidades de las personas, ni contribuir a alimentar la adopción de políticas reales y transformadoras para alcanzar la dignidad.

ENVEJECIMIENTO ACTIVO

La participación cívica (cambios y mejoras en la comunidad), social (vínculos asociativos y redes familiares) y sobre todo política (influir en la toma de decisiones) se presenta como eje transversal de análisis del envejecimiento activo, sin abandonar la teoría crítica y de derechos humanos, además de los instrumentos nacionales e internacionales de protección y garantía del derecho a la participación de las PAM. Por ello, a continuación se analizan las respuestas sobre el envejecimiento activo, el buen envejecer, de las y los entrevistados de este grupo poblacional, y de las y los funcionarios de las instituciones estatales.

Acudiendo a las entrevistas semiestructuradas, entre las y los adultos mayores, por ejemplo, Víctor García considera que «un pilar fundamental del envejecimiento activo, y en general de un buen envejecimiento, es la alimentación desde la niñez».¹⁷² Relaciona así la categoría con una nutrición sana durante la vida.

José Garcés realiza, a través de talleres, actividades que fomentan un envejecimiento activo con la ayuda de gerontólogos y terapeutas. En un primer momento, responde con esta perspectiva, pero luego señala que desde «el Estado no hay un fomento de un buen envejecimiento, porque solo quieren hacerlos dependientes, generar una relación asistencialista, mientras que lo que necesitan es esperanza de vida, actividades que les permitan sentirse útiles a la sociedad y compartir sus saberes con otras generaciones».¹⁷³

Su respuesta resalta el desarrollo de actividades como parte fundamental de un buen envejecer. Este criterio se conecta con el pensamiento de Víctor Abramovich y la participación —eje que interviene en el análisis—, cuando expresa la necesidad de que el Estado abandone la lógica en que el adulto mayor es visto como persona con necesidades que requieren atención, para posicionarlo como sujeto con derechos que demanda acciones efectivas a través de políticas públicas.

172 Víctor García, entrevistado por la autora, 21 de mayo de 2018.

173 José Garcés, entrevistado por la autora, 6 de octubre de 2021.

En cambio, Martha Tapia no está de acuerdo con el concepto de *envejecimiento activo*, porque es engañoso; prefiere *envejecimiento digno*, que se «refiere a qué necesidades básicas has tenido y desde cuándo [...]; implica qué preparación hay para la población adulta mayor, porque al adulto mayor no se le prepara para saber cómo envejecer dignamente».¹⁷⁴

Finalmente, Kléver Paredes menciona que el envejecimiento activo «es un concepto relativamente nuevo y que siempre se ha pensado en torno a una buena alimentación o a un bienestar físico»,¹⁷⁵ como señaló Víctor García. No obstante, considera que esta categoría guarda mucha relación con el nivel educativo, la formación, el nivel de participación y el goce de derechos básicos a lo largo de la vida.

A partir de las opiniones recopiladas, se concluye que las PAM relacionan el envejecimiento activo con la salud, si bien se presentó una respuesta interesante sobre la necesidad de que el Estado abandone una mirada y gestión asistencialista y asuma a este grupo como sujeto de derechos. Además, las respuestas analizadas demuestran desconocimiento y falta de comprensión sobre el significado conceptual y de protección (marco nacional e internacional) que existe con respecto a esta categoría, puesto que ninguno de las y los entrevistados relacionó, por ejemplo, el envejecimiento activo con el derecho a la participación, ni hizo alguna descripción sobre la importancia de este concepto en la capacidad de incidir en la toma de decisiones sobre políticas públicas.

POLÍTICAS PÚBLICAS

A continuación se desarrolla la percepción de las políticas públicas por parte de las PAM. Recordemos que la política pública es la respuesta del Estado a las problemáticas sociales y que bajo un enfoque de derechos humanos debe, por un lado, dar cuenta del cumplimiento de los derechos y obligaciones establecidos en el marco nacional e internacional de protección de derechos y, por otro, garantizar la efectiva participación, en especial de los grupos con mayores necesidades de protección.

Alcides Ramón considera que el problema de incumplimiento de las políticas públicas es la difusión. Además, los proyectos y las normas

174 Martha Tapia, entrevistada por la autora, 7 de octubre de 2021.

175 Kléver Paredes, entrevistado por la autora, 28 de mayo de 2018.

están en letras muy pequeñas y esto hace difícil la lectura por parte de las y los adultos mayores. Una respuesta a destacar es que se considera «importante la creación de agendas porque ellas marcan la ruta de acción»,¹⁷⁶ lo que da a entender que no se habían generado mecanismos de trabajo entre la sociedad y la institucionalidad estatal.

Por otra parte, Víctor García señala que, a través del MIES, existen políticas públicas en construcción sobre programas de atención al adulto mayor (actividades lúdicas, fisioterapia, manualidades, etc.). Es importante que estas lleguen a todos los cantones y no solo a las ciudades grandes, respuesta que da cuenta de que las políticas públicas son pensadas desde el Estado, mientras que el adulto mayor tiene una actitud pasiva.¹⁷⁷

En cambio, José Garcés entiende «que las políticas públicas deben venir de la base y no del escritorio. Que si los derechos que tienen en la Constitución, en la Ley Orgánica y las ordenanzas de los municipios se cumplieran aunque sea en un 50 %, el país estaría en mejores condiciones».¹⁷⁸

Esta última percepción vuelve a evidenciar la ausencia de mecanismos efectivos de participación del adulto mayor en la elaboración de políticas desde su realidad, necesidades e intereses. Por ejemplo, en relación con lo establecido por la CIDH, no existe un impacto significativo porque no existe participación efectiva del adulto mayor para construir políticas públicas.

Desde la institucionalidad del Estado, Grace Vásquez, del CNII, ve necesario «involucrar a los titulares de derecho en los procesos de observancia como parte del proceso de formulación de política pública», e incluso aumentar su presencia en los consejos consultivos cantonales. Además, la institución busca «incorporar metas específicas de indicadores específicos para medir las políticas, lo cual implica una interlocución más directa con la población objetivo».¹⁷⁹

Las respuestas de las funcionarias técnicas del MIES muestran una perspectiva de política pública desde su ámbito de gestión: los centros

176 Alcides Ramón, entrevistado por la autora, 23 de mayo de 2018.

177 Víctor García, entrevistado por la autora, 21 de mayo de 2018.

178 José Garcés, entrevistado por la autora, 6 de octubre de 2021.

179 Grace Vásquez, entrevistada por la autora, 10 de julio de 2018.

gerontológicos y su funcionamiento son parte de los temas relacionados con la categoría analizada. Además, la creación de proyectos en respuesta a la LOPAM detalla iniciativas pensadas desde el Estado hacia el adulto mayor con enfoque asistencialista, como dar «una pensión no contributiva, que es una restitución al derecho histórico del Estado de garantizar un piso de protección laboral al no tener una pensión jubilar».¹⁸⁰

La mirada anterior, si bien plantea la garantía y protección de derechos del adulto mayor desde el Estado, reconoce al mismo tiempo, y con base en el conocimiento de Kléver Paredes, que a 2018 no existían en el país políticas públicas para garantizar los derechos de las PAM, sino solo la gestión desde el MIES con programas dirigidos a jubilados, que abarcan un porcentaje muy bajo de esta población. Además, «no existe un acceso a la capacidad jurídica para el adulto mayor: [...] los adultos mayores no tienen instancias a las cuales recurrir cuando sufren violencia y abusos».¹⁸¹

Por último, el grupo focal entre adultas y adultos mayores puso de manifiesto una idea común: cuando se trabaja con funcionarios del Estado, sienten que les imponen las actividades o ejes de trabajo, sobre todo cuando tratan temas que ya están en la Ley del Adulto Mayor, pero no se consideran aquellos temas que los adultos mayores saben que necesitan ser trabajados y atendidos. En resumen, sienten que hay bastante trabajo que hacer para ser escuchados realmente por las autoridades, ya que hasta el momento no se toman en cuenta sus opiniones ni en los consejos consultivos.¹⁸²

En conclusión, a partir de las respuestas de las distintas entrevistadas y entrevistados, sobre todo de las y los adultos mayores, la política pública enfocada en este grupo poblacional mantiene la visión asistencialista desde el Estado, con mayor énfasis en programas relacionados con la salud. Cabe señalar que la funcionaria del CNII indicó que desde la institución debería involucrarse a las y los adultos mayores en los procesos de observancia como parte del proceso de formulación de política pública, esto es, observando y no participando en el diseño y evidentemente en la toma de decisiones de estas políticas.

180 Técnicas especialistas del MIES, entrevistadas por la autora, 29 de octubre de 2021.

181 Kléver Paredes, entrevistado por la autora, mayo de 2018.

182 Grupo focal con PAM, 9 y 16 de diciembre de 2021.

Si bien se ha podido visualizar que desde la institucionalidad estatal se ha procurado cumplir con los compromisos establecidos en el marco internacional de protección y garantía de derechos, al igual que en la normativa nacional, no se ha cumplido a cabalidad con el derecho a la participación plena y efectiva de las PAM en la discusión y elaboración de políticas públicas que respondan a sus necesidades e intereses de ejercer una ciudadanía activa. Tal situación mantiene a este segmento poblacional en los primeros peldaños de la escalera de participación. Como han manifestado sus principales actores, se ha mantenido en una situación pasiva y manipulada porque han sido informados por parte de las instituciones del Estado y han estado presentes en los consejos consultivos, pero al mismo tiempo no han podido incidir en la toma de decisiones o en el diseño de políticas públicas, de acuerdo con los parámetros conceptuales descritos anteriormente.

CONSEJOS CONSULTIVOS

La última categoría de análisis se relaciona con el espacio instituido por el Estado para garantizar el derecho a la participación plena y efectiva de las y los adultos mayores, fundamentalmente en la discusión y elaboración de políticas públicas, con impacto e incidencia en la toma de decisiones de estas herramientas que se plantean como soluciones a problemas de la vida cotidiana de las PAM.

Los consejos consultivos han sido normados jurídicamente como instancias de participación, diálogo, deliberación, consulta y asesoría de la política pública que deben mantener coordinación con el CNII. La pertinencia de este tipo de espacios ha sido reconocida por la CIDH como base de una participación activa, plena y efectiva.

Al respecto, Alcides Ramón afirma que, frente a cualquier solicitud, «las autoridades los cortan y les dicen que los consejos son meramente consultivos», lo cual se produce porque hay un trato diferente a las ciudades pequeñas, donde «los consejos de igualdad no cumplen sus funciones, cualquier tipo de investigación es efímera y no se profundiza en la realidad». Y concluye: «En general no hay un programa serio de participación social por parte del CNII. Tampoco saben elaborar proyectos y propuestas, así que prefieren no hacer nada».¹⁸³ Esta respuesta

183 Alcides Ramón, entrevistado por la autora, 23 de mayo de 2018.

expresaba malestar y mostraba que una participación plena y efectiva en estos consejos era limitada o nula.

José Garcés, adulto mayor, compartió su experiencia con el proceso de su elección como delegado del Consejo Consultivo. Comentó que la directiva anterior no presentó un informe de gestión y, sobre la relación con los funcionarios, señaló que «los técnicos no se han manifestado ni han llegado a territorio. Entre otras deficiencias, toda acción desde la institución se ha orientado solamente a niños y jóvenes». Él siente que «están ahí para justificar su sueldo, pero no para los adultos mayores». ¹⁸⁴ Además, por la pandemia de COVID-19, el CNII implementó dos asambleas virtuales. En la última, del 9 de diciembre de 2020, se resolvió que los jóvenes capacitarían a los adultos mayores en el manejo de las tecnologías de información y comunicación, lo cual no se ha producido hasta la fecha de la entrevista.

Martha Tapia, adulta mayor, señala que los consejos funcionan en concordancia con su descripción: son consultivos; «en sí ellos proponen tres o cuatro cosas en torno a las cuales trabajar», ¹⁸⁵ lo que indica que las propuestas y los temas de política pública no surgen desde los principales actores interesados, las y los adultos mayores.

Natalia Arias, del CNII, comentó que el Consejo Consultivo de Adultos Mayores solo se reunió para la elección de delegadas y delegados y luego no pudieron reunirse más, «por lo que no hubo acceso a la información ni capacitaciones. Solo se le convocó para que pase la posta a la siguiente gestión». ¹⁸⁶ Nicolás Reyes, también del CNII, afirmó que los «consejos consultivos son efectivos, pero tienen sus limitaciones, sobre todo organizacionales y presupuestarias», postura que contrasta con la experiencia de las y los adultos mayores entrevistados, pero que la institución sostiene, aunque cabe destacar que sí se reconoce que el funcionamiento de los consejos es débil. Además, señala que en «los espacios de consulta muchos actores quedaron fuera y esto se debe a que en sí no existe un espacio orgánico para la participación activa, lo cual lo constituye como un desafío». ¹⁸⁷ Por tanto, a 2019, el CNII no cumplía con lo dispuesto por la ley y el marco internacional de protec-

184 José Garcés, entrevistado por la autora, 6 de octubre de 2021.

185 Martha Tapia, entrevistada por la autora, 7 de octubre de 2021.

186 Natalia Arias, entrevistada por la autora, 24 de enero de 2019.

187 Nicolás Reyes, entrevistado por la autora, 20 de febrero de 2019.

ción de derechos sobre la participación activa de las PAM en el ciclo de políticas públicas.

Grace Vásquez señala que el CNII siempre consulta a los titulares de derechos a través de los consejos consultivos para la formulación de las agendas nacionales. Así, la incidencia de los consejos consultivos es acudir al territorio para socializar las agendas, mientras que el CNII hizo recomendaciones generales para comunicar «las medidas de protección dentro de las juntas (parroquiales), lo cual se ha venido socializando a nivel de asistencia técnica y en los espacios de participación de las juntas».¹⁸⁸ Se observa, pues, unidireccionalidad y ausencia de participación en la elaboración de estos documentos.

Graciela Alba, de la Secretaría Técnica del Consejo de Protección de Derechos de Cayambe, señala que los consejos consultivos fomentan la consulta y participación, pero «lo cierto es que no hay una estrategia de fortalecimiento organizacional».¹⁸⁹

El especialista Kléver Paredes considera que los consejos consultivos son una instancia positiva, pero que deberían reestructurarse al igual que otros organismos del Estado para garantizar los derechos de los adultos mayores, «ya que si no hay normativas nacionales que faciliten la garantía de derechos, es una lucha perdida». También es otro problema su conformación: solo hay representantes adultos mayores. Se debería incorporar a personas de otras edades, «como de entre 40 y 50 años, que vengan con una visión empática pero también fresca de cómo debe trabajarse».¹⁹⁰

En conclusión, la evaluación de la gestión de los consejos consultivos toma posiciones divergentes. Mientras los principales actores interesados —las y los adultos mayores— expresan inconformidad con respecto al cumplimiento de sus funciones, sobre todo en propiciar su participación activa, plena y efectiva en la deliberación y toma de decisiones de política pública, desde la institución se reconocen algunas falencias, pero se destaca su efectividad y el ejercicio de consultar a los titulares de derechos para elaborar las agendas nacionales. La existencia de los consejos consultivos constituye un aspecto positivo desde la

188 Grace Vásquez, entrevistada por la autora, 10 de julio de 2018.

189 Graciela Alba, entrevistada por la autora, 27 de mayo de 2018.

190 Kléver Paredes, entrevistado por la autora, 28 de mayo de 2018.

perspectiva de un especialista, pero estos deben reestructurarse para funcionar en beneficio de las PAM, sobre todo en lo relacionado con la garantía de sus derechos.

A pesar de su vigencia y del alcance que conllevan los consejos consultivos, en la práctica no son aplicables. Incluso desde la Dirección Técnica del CNII se desconoce que el Reglamento de Consejos Consultivos tiene el potencial antes mencionado, lo cual se pudo determinar en las declaraciones de su autoridad, quien resaltó que el criterio de mera consulta ha institucionalizado una concepción limitada del derecho a la participación, como fue corroborado por las PAM en las entrevistas.

Se consultó a las PAM sobre las principales necesidades o problemas que las aquejan, y qué soluciones les interesaría adoptar, consulta que tuvo como objetivo conocer si estos temas fueron incorporados o no a la agenda de trabajo de los consejos consultivos, y sobre todo si tuvieron incidencia en la política pública. Se determinó que el problema más importante que enfrentan las PAM es la soledad, el abandono, sobre todo de sus familiares, «ya sea en zonas urbanas como en la parte perimetral»,¹⁹¹ lo que provoca invisibilización, discriminación y exclusión. La salud, la falta de medicinas, la falta de información y conocimiento sobre sus derechos, la economía y la violencia también las preocupan.

El testimonio de Alcides Ramón, representante del Consejo Consultivo 2015-2017, da cuenta de la dificultad de participar con incidencia en políticas públicas en estas instancias:

Cuando en una institución, los consejos consultivos *hacemos algún aporte —y diríamos el término: un reclamo—, nos dicen simplemente: «No, mire, la ley dice que los consejos consultivos son meramente consultivos»,* como minimizando la participación, y eso es un atentado. Le digo: personalmente me ha pasado esto [...]. Cuando he tenido estos problemas yo lo he tomado porque yo conozco bastante sobre la Ley de Participación Ciudadana y Control Social. Entonces la Ley de Participación Ciudadana le da sus derechos y lo puede hacer de forma individual o colectiva [...]. Entonces me he basado mucho en esa participación personal. ¿Para qué? Para poder contrarrestar el criterio que tienen, un poco momificado, de lo meramente consultivo. Ese ha sido uno de los principales problemas.¹⁹²

191 Víctor García, entrevistado por la autora.

192 Alcides Ramón, entrevistado por la autora, 23 de mayo de 2018; énfasis añadido.

OBSERVACIÓN REALIZADA AL ÚLTIMO PROCESO DE CONFORMACIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO DE PERSONAS ADULTAS MAYORES 2021-2023

El 8 de diciembre de 2021, considerando las limitaciones que generaba la pandemia de COVID-19, mediante la plataforma Zoom se llevó a cabo de manera virtual la elección de las nuevas delegadas y delegados al Consejo Consultivo Nacional de Personas Adultas Mayores para el período 2021-2023. A este proceso tuve acceso con la autorización escrita (mensaje de texto en WhatsApp) de la directora técnica del CNII, Xiomara Torres.

El proceso de elección comenzó a las 14:10. Tuvo una duración aproximada de tres horas, tiempo en el cual estuve presente, lo que me permitió elaborar algunos apuntes y llegar a algunas conclusiones:

1. Patricia Brito, secretaria de la asamblea, dio la bienvenida. David Corrales, secretario técnico del CNII, presidió la asamblea. Hernando Herrera, representante del Consejo Nacional Electoral, realizó el acompañamiento del proceso eleccionario.
2. Se convocó a 48 PAM, y asistieron 44 delegadas y delegados de los consejos consultivos cantonales de las provincias de Azuay, Bolívar, Cañar, Carchi, Chimborazo, Cotopaxi, El Oro, Esmeraldas, Galápagos, Guayas, Imbabura, Loja, Los Ríos, Manabí, Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Pichincha, Santa Elena, Santo Domingo de los Tsáchilas, Sucumbíos, Tungurahua y Zamora Chinchipe. En su gran mayoría, las y los delegados representaban a organizaciones y asociaciones de jubilados.
3. Desde el principio, las PAM tuvieron dificultades para manejar la plataforma Zoom (registrar sus números de cédula para votar o poder postular a candidatas o candidatos). A pesar del apoyo del técnico del CNII, faltó una preparación previa para ayudarlas a manejar esta plataforma.
4. El ejercicio de la participación fue formal para lograr el objetivo de elegir a las y los nuevos representantes de los consejos consultivos, no como una participación plena y efectiva.
5. Las y los funcionarios del CNII estaban cumpliendo con lo que establece el reglamento para la conformación de consejos consultivos. Algunos funcionarios infantilizaron en ocasiones a las y los adultos mayores usando expresiones como «¡Es a manera

- de jueguito, ya!»), lo cual no reflejaba un trato como sujetos de derechos.
6. No estuvieron presentes, o no fueron mencionadas o mencionados, las o los consejeros del Pleno del CNII en el proceso de elección de los nuevos representantes del Consejo Consultivo Nacional de las Personas Adultas Mayores 2021-2023, como lo establece el reglamento.¹⁹³
 7. No fueron consideradas las observaciones y los comentarios hechos por el representante saliente del Consejo Consultivo Nacional, como la solicitud de que se leyeran las competencias que tendrían las personas electas en el nuevo período. Hubo errores en la presentación que generaron confusión y preocupación, como el límite de edad proyectado. No hubo una aclaración contundente al respecto.
 8. No se pudo conocer cómo y de qué forma el CNII convocó a las PAM a esta elección, observación que se conecta con la información de un participante del grupo focal que no fue convocado a participar en este proceso, lo que debió darse porque era representante de un consejo consultivo cantonal.
 9. Las y los funcionarios del CNII no informaron con cuánto tiempo de anticipación fueron convocadas las PAM para la elección de los nuevos representantes al Consejo Consultivo Nacional 2021-2023.
 10. No se enfatizó o se resaltó que los nuevos representantes tendrían la responsabilidad y posibilidad de trabajar en las propuestas de políticas públicas en la ANII 2021-2025.
 11. En ningún momento se leyó un informe de gestión de las y los representantes salientes, ni se hizo conocer su existencia.
 12. Al final del proceso fueron electas y electos como representantes al Consejo Consultivo Nacional 2021-2023 las siguientes PAM:
 - Presidenta: Sra. Matilde Peñafiel Arauz (Manabí)
 - Primer vicepresidente: Sr. Saúl Antonio Chalco Quezada (Azuay)

193 Ecuador CNII, *Reglamento de funcionamiento de los consejos consultivos nacionales de niñas, niños y adolescentes, jóvenes, y personas adultas mayores*, Registro Oficial 732, 13 de abril de 2016, art. 76.

- Segunda vicepresidenta: Sra. Overliza Argentina Salgado Ortega (Tungurahua)
- Secretario: Sr. José Ricardo Zambrano (Santo Domingo de los Tsáchilas)

13. El proceso se desarrolló en términos formales. Las PAM y funcionarias del CNII entendían que la participación era convocar y ser convocados, estar presentes y cumplir con el reglamento para elegir a nuevos representantes. No se mencionaron conceptos como envejecimiento activo o aspectos llamativos en las propuestas de las distintas candidaturas.

Existe un desarrollo parcial del derecho a la participación de las PAM porque hay avances en lo formal, en el desarrollo normativo constitucional y de legislación secundaria, así como en la conformación de los consejos consultivos. Al mismo tiempo, se evidencian limitaciones importantes, como ser instituciones de mera consulta, y sobre todo la falta de voluntad política para impulsar la participación de las PAM en el ciclo de política pública, con lo que se limita la participación como un derecho.

El reglamento para la conformación de los consejos consultivos ha fijado algunos criterios importantes, pero desde la parte operativa existen problemas para garantizar una participación real, como se pudo observar en la elección de las y los nuevos representantes del Consejo Consultivo Nacional 2021-2023. Este proceso careció de claridad, cumplió con lo formal y evidenció falencias o vacíos en la selección de los perfiles más adecuados.

Desde los parámetros teóricos, los marcos de protección y, especialmente, el testimonio de las y los adultos mayores, el CNII no ha garantizado una participación efectiva, eficaz y activa para incidir en la política pública. Se ha mantenido la mirada asistencialista desde prácticas institucionales que ocultan o evaden su condición de sujetos de derechos.

Finalmente, se concluye que, tanto desde la institucionalidad de los consejos consultivos como desde las PAM, no se da importancia al derecho a la participación porque no existe suficiente claridad y conocimiento sobre su relevancia como un derecho habilitante para posicionar otros derechos.

CAPÍTULO TERCERO

PROPUESTA PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo plantea una propuesta de incidencia para la exigibilidad y garantía del derecho a la participación de las PAM en los consejos consultivos del CNII. Se ha desarrollado a partir de un contexto situacional, la ubicación de las principales limitaciones encontradas para el ejercicio de este derecho (capítulos primero y segundo), la determinación de propuestas generadas por PAM y autoridades, la articulación integral de toda esta información desde la teoría crítica sobre la participación y derechos humanos, y la noción de envejecimiento activo y los estándares de protección sobre la participación encaminados a que esta sea activa, inclusiva, efectiva y eficaz.

Considerando que el crecimiento de la población adulta mayor es una realidad, se hace imperativo concretar espacios de participación activa que promuevan prácticas organizativas como garantía de un ejercicio de fortalecimiento y empoderamiento de este grupo poblacional. Ello debe realizarse a partir del diálogo entre personas, organizaciones e instituciones para construir propuestas de toma de decisiones y desarrollar iniciativas y demandas que favorezcan su incidencia en las políticas públicas dirigidas a atender sus necesidades y la exigibilidad de

sus derechos. Estos elementos, considerados al momento de elaborar la propuesta de incidencia, se describen a continuación.

ESTRATEGIA DE INCIDENCIA

El diagnóstico participativo —elaborado a partir de las experiencias, las reflexiones, las demandas y los intereses de un grupo de adultos mayores como sujetos de derechos que formaron parte de consejos consultivos— ha contribuido a plantear una propuesta para la exigibilidad del derecho a la participación de este grupo poblacional a través de los consejos consultivos conformados por el CNII. Por tanto, en primer lugar, se asume que la incidencia política debe entenderse como un proceso más holístico que busca transformar la realidad de un grupo social a través de cambios en políticas públicas,¹⁹⁴ las cuales deben diseñarse en la legislación, y desde luego en estructuras y acciones del Estado para la plena realización y garantía de derechos.

Es necesario este tipo de incidencia para mejorar la calidad de la democracia, y para fortalecer y empoderar a la sociedad civil. Además, se busca modificar patrones culturales que permitan relaciones más igualitarias e inclusivas en las que debe involucrarse desde el principio a la población que se ha visto afectada, en este caso las PAM que han sido parte de los consejos consultivos, lo que les ha ayudado a identificar falencias y vacíos en estos espacios desde su experiencia como representantes.

El objetivo central de la propuesta de estrategia de incidencia es exigir que se garantice el derecho a la participación de las PAM en los diferentes espacios de toma de decisiones, es decir, que participen en todo el ciclo de la política pública para poder incidir a través de los consejos consultivos.

De allí que la propuesta plantea tres líneas estratégicas: 1. reforma normativa, 2. modificación de prácticas institucionales y 3. comunicación, haciendo énfasis en la importancia de la incidencia, asumida como una «concesión del poder [dar voz y espacio a las personas que no tienen acceso a la toma de decisiones], con la finalidad de restablecer un

194 Irene Herranz, *Guía de incidencia política y litigio estratégico, frente a las vulneraciones de derechos humanos de los pueblos ancestrales* (Ciudad de Guatemala: Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, 2020), 11.

equilibrio de poder apropiado entre las comunidades y las instituciones». ¹⁹⁵ Ello involucra desde exigir el reconocimiento de los derechos hasta la resistencia colectiva. «Es un proceso dirigido a cambiar la naturaleza y dirección de las fuerzas sistémicas que marginan a las mujeres y a otros grupos en situación de desventaja dentro de un determinado contexto». ¹⁹⁶

Por último, la noción de la exigencia debe asumirse desde el alcance de la exigibilidad estratégica en derechos humanos, tal y como lo proclamó la Declaración de Quito, «un proceso legal, político y social» ¹⁹⁷ que se concreta en la planificación de acciones jurídicas, políticas y sociales que se impulsa articuladamente, con el fin de alcanzar cambios estructurales para la efectiva realización de los derechos humanos. ¹⁹⁸

¿Con qué actores se va a desarrollar esta estrategia?

La propuesta será impulsada por un grupo de PAM entrevistadas (representantes y exrepresentantes de consejos consultivos de Tungurahua, Guayas, Azuay, Sucumbíos y Esmeraldas), quienes participaron de esta investigación y manifestaron su interés en desarrollar la propuesta a partir de su experiencia en estos espacios de participación, y sobre todo por la necesidad de propiciar un cambio a nivel normativo que permita a las PAM ir más allá de ser consultadas, para participar e incidir en todo el ciclo de la política pública.

Con este antecedente, se describen a continuación las líneas estratégicas de la propuesta de incidencia, la cual propone una reforma normativa que motive un real y efectivo goce del derecho de participación de las PAM.

195 *Ibíd.*

196 *Ibíd.*

197 Centro de Estudios Legales y Sociales et al., «Declaración de Quito: Acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en América Latina y el Caribe», *Equipo Nizkor*, 24 de julio de 1998, art. 19, <http://www.derechos.org/nizkor/la/declaraciones/quito.html>.

198 César Duque, «¿Por qué un litigio estratégico en derechos humanos?», *Aportes Andinos* 35 (2014), <https://tinyurl.com/meuv4v2n>.

LÍNEA ESTRATÉGICA 1: REFORMA NORMATIVA

En el capítulo primero se determinó que el cuerpo normativo más desarrollado en los instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos de las PAM es la CIDPAM. Luego se tienen los avances concretos contenidos en los informes temáticos de la CIDH y los procedimientos especiales del Sistema de Naciones Unidas.

Posteriormente se verificó que la LOPAM y su reglamento no reflejan el alcance que tiene la CIDPAM, por lo que no hay una efectiva adecuación. De allí que las normas nacionales que regulan la participación —como la LOPC, la LOCNI y su reglamento— no precisan el reconocimiento del derecho a la participación ni determinan el alcance más garantista de mecanismos de participación como los consejos consultivos. En consecuencia, surgen dos problemas: 1. el derecho a la participación de las PAM no puede ser exigido por las limitaciones de la propia norma; y 2. las autoridades que están obligadas a cumplir la norma caen en la inacción.

No obstante, un grato hallazgo es la resolución emitida por el Consejo Nacional para la Igualdad, que inserta el Reglamento para la Conformación y Funcionamiento de Consejos Consultivos. A pesar de su categoría normativa inferior, sí reconoce el derecho a la participación dentro del mecanismo denominado *consejo consultivo*, avance que se debe rescatar, pero que debería tener mayor valor normativo.

Sobre esta base, la propuesta apunta a un proceso de desarrollo normativo a través de la generación de un proyecto de ley reformativo dirigido a fortalecer la participación activa de las PAM, que tiene como eje el reconocimiento de la participación como un derecho. También busca lograr que los mecanismos de participación como los consejos consultivos sean vinculantes y definidos en razón de las particularidades y diversidades de los sujetos de protección; las PAM forman parte de los grupos de atención prioritaria que requieren una participación activa, plena y eficaz.

Para el desarrollo de esta estrategia, se considera necesario implementarla a partir de dos elementos: 1. la construcción de la norma desde las propias voces de los sujetos y la entrega del proyecto de ley; y 2. la incidencia en la Asamblea Nacional dentro del proceso formal de tratamiento del proyecto de ley (mapeo de actores a los que se entrega la propuesta, difusión en redes y seguimiento).

Construcción participativa del proyecto de ley de la reforma normativa

Para construir el proyecto de reforma normativa se deben precisar ciertos lineamientos en función de tres etapas:

Etapas 1: Empoderamiento de las PAM

Es imperante que los sujetos conozcan con claridad cuál es el procedimiento legal que deberá seguir su propuesta normativa, así como cuál es el marco jurídico que los protege para que identifiquen qué otras normas deben reformarse para la garantía de su derecho a la participación. Con ello, los propios sujetos podrán conocer el alcance de su proyecto de ley, tener claro qué pueden proponer, cómo se llevará a cabo dentro del proceso legislativo y, finalmente, en qué etapas deberán activarse para participar en las discusiones que se requieran en la Asamblea Nacional.

Por ello, se propone organizar acciones de formación y fortalecimiento de capacidades, y socializar los resultados de la investigación conforme al siguiente detalle:

1. Generar un espacio colectivo de formación con personal de la Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional, junto con la Escuela Legislativa de la misma institución, a quienes se solicitará un taller de socialización del proceso de construcción normativa. Con esto, las PAM podrán tener claro qué puede y qué no puede contener el proyecto de ley, quiénes pueden presentar oficialmente ante la Asamblea la propuesta normativa, cuál es el camino procesal que seguirá, cuáles son los escenarios respecto a la aprobación del proyecto de ley, y cuáles son los espacios específicos donde las PAM deberán participar, sea en la comisión para la construcción del informe para primero y segundo debates o en el Pleno de la Asamblea Nacional, según la etapa que corresponda.
2. Realizar un acercamiento con los colectivos de derechos humanos especializados en defensa de derechos desde los mecanismos institucionales de exigibilidad (aquellos que tienen un área jurídica de defensa o han tenido experiencia en litigio estratégico), para que mediante un taller socialicen el marco jurídico de protección existente a las PAM. El objetivo es que los sujetos tengan presentes la normativa y los estándares internacionales de protección de derechos

humanos, y así ubiquen el grado de adecuación no solo formal sino material. Considerando sus experiencias participativas podrán determinar los artículos a ser derogados, adicionados, eliminados o modificados desde la propuesta de reforma normativa.

3. Realizar un taller de socialización de los resultados obtenidos del análisis de las normas a nivel nacional e internacional —en concreto sobre el derecho a la participación—, derivados de la presente investigación. Se les hará conocer cómo están organizados los espacios de participación reconocidos —como los consejos consultivos— y se señalarán las normas que se vinculan al ejercicio del derecho a nivel nacional y local. Así, conocerán, además de aquello que los mismos sujetos han planteado y evidenciado, cómo se encuentra protegido, garantizado o promovido su derecho a la participación en los consejos consultivos según las normas vigentes y las respuestas institucionales.

Etapa 2: Construcción colectiva de la propuesta normativa

Una vez identificadas las normas que requieran reformarse, será necesario definir qué artículos eliminar o fortalecer o, en su lugar, qué se adicionará a la LOPAM, e identificar qué normas complementarias deberán reformarse para que guarden coherencia entre sí. Esto se realizará a través de dos talleres de trabajo de construcción colectiva basados en los siguientes criterios:

1. Identificación integral del derecho a desarrollar

Para construir de manera integral el derecho a la participación de las PAM, se precisará trabajar a partir de un elemento base: el organigrama de desagregación del derecho humano a la participación de las PAM.¹⁹⁹ Ello, debido a que «para trabajar en torno a un derecho o principio se requiere previamente desempacar o desenvolverlo considerando los subderechos específicos y las obligaciones que conlleva [...], con la finalidad de que puedan ser operacionalizados a nivel estatal».²⁰⁰

199 La desagregación de derechos es una propuesta metodológica que permite desenvolver o desempacar el derecho, para identificar los subderechos y las obligaciones que comprende. Es una propuesta definida por el Servicio Profesional de Derechos Humanos de México en conjunto con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

200 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), *Fundamentos teóricos de los derechos humanos* (Ciudad de México: CDHDF, 2011), 29.

Con ello se precisará, en torno a la participación: derecho, principio, subderechos, identificación de las obligaciones particulares y obligaciones generales, alcance de los subderechos y sus obligaciones, identificación de los elementos institucionales esenciales del ejercicio del derecho, así como los principios de aplicación específica, y el posterior relacionamiento con las normas nacionales vigentes y la institucionalidad encargada.

2. Redacción del proyecto de reforma

Para la redacción, se considerará el esquema oficial del contenido de proyectos de ley definido por los requisitos de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y los direccionamientos del *Manual de técnica legislativa* de la Asamblea Nacional, que en concreto determina tres partes:

Parte expositiva: En ella se plasman todas las razones que justifican la existencia de una reforma normativa.

Aquí se sintetizará un contexto del ejercicio del derecho a la participación a partir del diagnóstico que ya han manifestado las PAM en la presente investigación. Asimismo, se determinarán los argumentos con base en aquello que las PAM consideren que necesita la reforma para fortalecer su derecho a la participación, datos estadísticos que puedan dar cuenta del débil ejercicio del derecho, y un breve análisis del contexto normativo actual que será modificado.

Preámbulo o parte considerativa: Esta sección es la base jurídica en la que se insertarán las modificaciones de las normas y las referencias normativas nacionales e internacionales, así como los estándares encontrados en informes temáticos de la CIDH, la jurisprudencia interamericana, los lineamientos de las relatorías, entre otros. Aquí se incluirán en orden jerárquico las normas jurídicas derivadas de la CIDPAM, los pactos y declaraciones internacionales de derechos humanos, la Constitución, las leyes orgánicas pertinentes, etc.

Articulado y disposiciones generales, transitorias, reformatorias y final: En esta sección se ubicarán los artículos —es decir, las unidades normativas— que reformarán al cuerpo normativo identificado. Se determinarán las secciones, apartados o artículos que serían reformados en la LOPAM, ya sea a través de adiciones, eliminaciones o modificaciones de los textos existentes.

Al estar el derecho a la participación regulado también por una norma específica (LOPC), se determinará su adecuación para que guarde

coherencia con los cambios propuestos en la norma principal del sujeto de derechos (LOPAM). Además, se requerirá fortalecer las obligaciones estatales; a través de la investigación, se ha identificado que los CNI tienen competencia exclusiva de conformación y trabajo con los consejos consultivos nacionales de PAM, por lo que se requerirá determinar también reformas a su ley (LOCNI).

En la construcción de la norma se seguirá el esquema que la técnica legislativa determina para la ordenación del articulado,²⁰¹ relacionado con la desagregación del derecho a la participación antes definida.

Como se mencionó, en la LOPAM la participación está identificada como un principio denominado *participación activa*. Esto da cuenta de la transversalidad que pueda sostener el cuerpo normativo integral, pero es fundamental que se desarrolle en el cuerpo normativo como un derecho a partir de la inclusión de los siguientes artículos:

Artículo 1. Se debe garantizar la participación plena y efectiva de las PAM en la formulación, transversalización, observancia y seguimiento de las políticas públicas que las afecten y/o sean de su interés, siempre y cuando estén relacionadas con temas de bienestar y garantía de sus derechos.

Artículo 2. Se busca promover y propiciar formas de organización y participación de las PAM conjuntamente con programas e instituciones del Estado, para socializar la experiencia y el conocimiento de este segmento de la población.

Artículo 3. Se debe incentivar la participación para incidencia política y en actividades culturales y educativas a nivel local y nacional a través de los Gobiernos autónomos descentralizados y el Estado.

En la LOPC se sugiere reformar los siguientes artículos:

Artículo 1. Reemplácese el art. 80 de la LOPC por el siguiente:

De los consejos consultivos. Los consejos consultivos son mecanismos de asesoramiento puestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta y participación. Las autoridades o las instancias mixtas o paritarias podrán convocar en cualquier momento a dichos consejos.²⁰²

201 Ecuador Asamblea Nacional, *Manual de técnica legislativa: Contenido, estructura y componentes del Proyecto de Ley* (Quito: Ecuaditorial, 2014), 36-7.

202 Ecuador, *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, art. 80.

Eliminar la última frase, en la que se señala: «Su función es meramente consultiva».

En la LOCNI se sugiere reemplazar el art. 9, num. 9, por el siguiente:

Los Consejos Nacionales para la Igualdad participarán de todo el ciclo de la política pública desde la formulación, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas.

Etapa 3: Presentación, incidencia y seguimiento

En la última etapa de la primera línea estratégica, se identificarán los actores y las alianzas que se puedan generar para este proceso.

Para lograr la reforma planteada, se debe identificar a los actores sociales que estarán involucrados en esta propuesta. En primer lugar, los sujetos de derechos: las PAM organizadas que lideran la propuesta para la exigibilidad de derecho, entre las que se puede mencionar a la Red Nacional de Personas Mayores del Ecuador (RENPERMAE), el Colectivo Ciudadano Palabra Mayor y las asociaciones de jubilados y PAM de varias provincias de Ecuador. Se coordinará con los representantes de los consejos consultivos para acceder a la base de datos a nivel provincial y cantonal.

Es importante identificar a los actores aliados. Aquí podemos considerar a las organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil, como la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, la RENPERMAE, grupos de PAM que estén organizados y grupos de la sociedad civil.

En cambio, a la Defensoría del Pueblo de Ecuador, como la institución nacional de derechos humanos que cuenta con el mecanismo para promoción y protección de los derechos de las PAM, se le puede solicitar apoyo directo para la construcción de la propuesta con el apoyo de expertos en derechos humanos.

Del mismo modo, esta etapa se desarrollará bajo los siguientes criterios:

Presentación: Para la presentación de la propuesta de reforma normativa ante la Asamblea Nacional, es preciso activar una estrategia de incidencia directa con asambleístas que permitan acceder a las bancadas con mayor representación dentro del Poder Legislativo. Además, es necesario identificar a las y los asambleístas que puedan ser actores clave e influir en la reforma normativa planteada.

Junto con las PAM, se ha planteado la posibilidad de presentar la propuesta ante la Comisión de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad, solicitando para ello una reunión. Además, se solicitará el apoyo de legisladoras y legisladores que tengan una visión más amplia en referencia a la garantía de derechos humanos, sin descartar la posibilidad de entregar la propuesta de manera directa a la Presidencia de la Asamblea Nacional. También se la presentará a través de la Defensoría del Pueblo, sugerencia hecha por las PAM; es decir, el objetivo es ingresar la propuesta por las dos entidades.

Incidencia: Entre las acciones de incidencia se precisan llevar a cabo acciones de cabildeo con asambleístas, para influir en los procesos políticos formales. Se sugiere abordarlos en el vestíbulo o pasillo del parlamento, en un primer momento previo a la discusión en la comisión que esté a cargo del proyecto y posteriormente para la discusión en el Pleno. También se realizará un trabajo directo con los asesores de los asambleístas para influir en la redacción de los documentos e informes de la comisión.

Se trabajará en estrategias de incidencia para promover que la comisión a cargo del proyecto reciba a organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales y representantes de la academia a nivel nacional e internacional, con el objeto de que atiendan a sus opiniones y exposiciones sobre la necesidad y viabilidad del proyecto.

Seguimiento: Será constante hasta la aprobación del proyecto. De forma paralela, se organizarán acciones de presión social en los días de debate en el Pleno de la Asamblea.

Para ello, será necesario generar alianzas y promover movilizaciones para generar apoyo de la ciudadanía, empezando por sensibilizar sobre la situación de las PAM en Ecuador y la falta de cumplimiento de garantía de derechos, en especial de su participación activa en la toma de decisiones. Llevar a cabo estrategias de incidencia mediática, actividades en provincias, entre otras acciones, permitirá sumar esfuerzos para lograr el objetivo.

Además de la propuesta de reforma normativa, que demanda tiempo y está sujeta a la generación de coyunturas políticas cambiantes, también se formula una propuesta que busca incidir en la modificación de las prácticas institucionales, para que realmente se reconozca el derecho

a la participación de las PAM y se adopten medidas efectivas para que este derecho no sea limitado.

LÍNEA ESTRATÉGICA 2: MODIFICACIÓN DE PRÁCTICAS INSTITUCIONALES

Durante el desarrollo de esta investigación y a partir de la voz de los sujetos de derechos, se pudo identificar una serie de prácticas institucionales que reproducen visiones tradicionales o contribuyen a limitar el efectivo ejercicio del derecho a la participación. Algunas de estas limitaciones pueden abordarse independientemente de que se alcance una reforma normativa, pues se debe tener en cuenta que a nivel nacional e internacional se ha reconocido que las políticas públicas y la institucionalidad que las viabiliza son solo algunas de las garantías para la efectivización de los derechos.

En el grupo focal, las PAM señalaron que hace falta un trabajo real y consciente por parte de los técnicos que realizan acompañamiento en territorio, ya que no se está considerando la realidad de las personas de las comunidades rurales y tampoco se toma en cuenta la importancia de la coordinación interinstitucional. Así, «es necesaria la presencia de los técnicos en territorios, cruzar información de base de datos con los técnicos del MIES que realizan visitas domiciliarias, y también con los directores de los centros de salud del [Ministerio de Salud Pública]». ²⁰³ Con esto se obtendría una base de datos actualizada de la situación en la que se encuentran las PAM, realidad que no se está tomando en cuenta, acotó Garcés.

Por este motivo, es necesario realizar una propuesta que permita mejorar las prácticas institucionales, en particular los consejos consultivos. Este planteamiento surge de las preocupaciones de las PAM que han visto desde su representatividad el funcionamiento de los consejos consultivos del CNII y han identificado falencias y limitaciones en la gestión de esta entidad, a partir de experiencias como la de un entrevistado, quien señaló: «El secretario técnico y los técnicos que realizan acompañamiento a territorio han priorizado la atención a las demandas de los niños, niñas y adolescentes, y a las personas mayores nos han dejado en un segundo y hasta tercer plano». ²⁰⁴

203 José Garcés, entrevistado por la autora, 6 de octubre de 2021.

204 *Ibíd.*

Construcción de la propuesta de modificación de prácticas institucionales

A partir del testimonio y la experiencia de quienes han identificado falencias y limitaciones en la gestión pública de las instituciones llamadas a cumplir con la normativa nacional e internacional del derecho a la participación —como los consejos consultivos—, la propuesta plantea mejorar su desempeño. Será elaborada teniendo como sujeto preponderante al grupo de PAM, incorporando además a funcionarias y funcionarios de las entidades vinculadas con la investigación: el CNII, que contribuye al funcionamiento de los consejos consultivos y, si es posible y las temáticas lo requieren, con delegados del MIES y los ministerios relativos a salud, cultura y educación, además de especialistas y todo actor (profesional) que se considere relevante.

Cabe señalar que la segunda línea estratégica de la propuesta de incidencia también pone de manifiesto la relación entre sociedad y Estado como fundamento de la realidad desde la cual se plantean estas iniciativas. Se requiere la ausencia de criterios de manipulación y más bien se motiva una acción ciudadana democrática y activa con capacidad real de incidencia. Asimismo, se plantean a continuación dos etapas puntuales y específicas para cumplir con lo planteado en esta línea estratégica.

Etapa 1: Capacitación sobre el enfoque de derechos humanos y generacional sobre el derecho a la participación, el envejecimiento activo y la perspectiva crítica

En el segundo capítulo, en la descripción y el análisis de las entrevistas semiestructuradas, el grupo focal y la observación no participante, se evidenció que las PAM no realizan una participación efectiva en los consejos consultivos, lo que no les permitió incidir en la formulación de política pública. En este sentido, el Estado, como garante de derechos, y las PAM, como titulares de estos, no percibieron de las autoridades, tanto a nivel nacional como local, el cumplimiento de sus obligaciones para promover, respetar, proteger y garantizar sus derechos, en particular el de participación, de acuerdo con lo que establecen los estándares internacionales de derechos humanos y la Constitución.

También se pudo evidenciar un desconocimiento de las PAM sobre la potencialidad que ofrece el derecho a la participación, aspecto que no generó mayor debate ni tampoco interés entre los funcionarios del

CNII, como por ejemplo en el proceso de elección de nuevos representantes en el Consejo Consultivo Nacional. En ambos casos, no existe conocimiento sobre el envejecimiento activo, sobre todo entre los adultos mayores, concepto que ha merecido el interés de la OMS hasta definirlo como «el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad que tiene como fin mejorar la calidad de vida de las personas a medida que envejecen».²⁰⁵

En este sentido, y antes de describir la etapa 2, es necesario diseñar, coordinar e implementar talleres de capacitación con dos objetivos: 1. que las PAM adquieran conocimientos generales y específicos de los derechos humanos y generacionales, sobre todo el derecho a la participación, además del envejecimiento activo, desde una perspectiva crítica; y, 2. a partir de estos conocimientos, y tomando en cuenta su experiencia, elaborar una propuesta de capacitación para mejorar la capacidad de los funcionarios del CNII y de los consejos consultivos para impulsar una real participación, incidencia en política pública y reconocimiento de las PAM como sujetos de derechos.

En esta etapa también se plantea desarrollar una caja de herramientas denominada «Derecho a la participación activa, inclusiva, eficaz para las personas adultas mayores». Estos insumos constituirán una herramienta para la incidencia en la defensa de los derechos de las personas de edad.

La caja de herramientas incluirá una serie de láminas/cartillas que pretenden explicar en un lenguaje sencillo y en un formato digital interactivo conceptos, teorías y derechos con énfasis en el derecho de participación (puede ser impresa en el caso de las personas que no tengan acceso al documento digital). Esta herramienta estará dirigida a las PAM, para que este grupo se acerque al derecho a la participación; a las y los funcionarios públicos y técnicos que realizan el trabajo de acompañamiento a los representantes de los consejos consultivos en las provincias; y a la sociedad civil en general, para que tenga una comprensión amplia de la importancia y garantía del derecho a la participación de las PAM en los espacios de construcción de la política pública.

Se plantea desarrollar tres módulos con los siguientes contenidos.

Módulo 1

¿Qué es el envejecimiento activo?

205 OMS, *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*, 248.

Teorías que explican el envejecimiento activo

Módulo 2

¿Qué normativas y estándares internacionales hablan del derecho a la participación?

Módulo 3

Estrategias de exigibilidad del derecho a la participación

A continuación se describen los pasos a seguir para cumplir con los dos objetivos planteados por los talleres de capacitación propuestos, implementando a todo momento una metodología interactiva entre las y los participantes.

- *Planificación y coordinación:* Considerando que existe una comunicación abierta con las PAM, se planificarán reuniones previas de forma periódica para coordinar fecha y lugar (puede ser virtual) de los encuentros en que se desarrollarán los talleres de capacitación. Este proceso requerirá la atención permanente de la o el coordinador de la propuesta.
- *Definición y socialización:* Una vez que se hayan coordinado fechas y lugar para los talleres de capacitación, se establecerá un tiempo estimado para la socialización de la información, además de los mecanismos de inscripción para la participación.
- *Implementación:* Con el cumplimiento de los dos puntos anteriores, se detallan a continuación los talleres que se implementarán con los adultos mayores, cuyo contenido se fundamenta en la información recopilada y descrita inicialmente:
 1. Taller 1: Derechos humanos de las personas adultas mayores. La participación como derecho que instrumentaliza la realización de otros derechos: su potencialidad y garantía a través de instrumentos nacionales e internacionales de protección y garantía de derechos.
 2. Taller 2: Envejecimiento activo. Significado, importancia, contenido y potencialidad política. Cabe señalar que este taller se debe realizar con la participación de PAM y funcionarias y funcionarios del CNII y de los consejos consultivos.

Elaboración de propuesta de capacitación: Una vez que las PAM hayan adquirido conocimientos sobre sus derechos o los hayan actualizado, en particular el de participación, elaborarán la propuesta de capacitación dirigida a las y los funcionarios del CNII conjuntamente con el o

la coordinadora de la propuesta de incidencia, mediante reuniones de trabajo periódicas (de por lo menos una vez cada quince días). Para ello, se contará con el asesoramiento y el apoyo de especialistas en materia de derechos humanos, PAM y normativa legal, y de todo aquel profesional que desee contribuir a este propósito.

Seguimiento: Esta fase comprende un ejercicio de retroalimentación de contenidos y propuestas por parte de las PAM, quienes deben asumir compromisos y responsabilidades que contribuyan a cumplir con los objetivos de la etapa.

Para concluir, en las distintas reuniones de trabajo (presenciales o virtuales) se debe analizar y establecer la posibilidad o conveniencia de gestionar alianzas interinstitucionales que permitan unificar información, datos, demandas y acciones concretas en lo referente a la atención en salud, educación y cultura, a fin de fomentar espacios activos de participación y revitalización cultural.

Etapa 2: Fortalecimiento de la capacidad de las y los funcionarios del CNII y quienes organizan y apoyan a los consejos consultivos

Las PAM señalaron en las entrevistas que su participación en la elaboración de la anterior ANII fue meramente instrumental, pues fueron consultadas de manera puntual y a través de una encuesta o un grupo focal. Esta experiencia evidencia que hubo límites desde la institucionalidad, además de una constante visión asistencialista que objetiviza y limita a este grupo, e incluso obstaculiza los espacios de participación determinados por las normas nacionales e internacionales de protección y garantía de derechos.

Queda clara la necesidad de diseñar e implementar una propuesta que conduzca a modificar estas prácticas de manera favorable hacia las PAM, por lo que se detallan a continuación acciones enfocadas a fortalecer la capacidad de gestión de funcionarias y funcionarios del CNII y del personal de los consejos consultivos:

- *Generación y articulación de espacios de trabajo:* A través de una metodología interactiva como base de trabajo para todo el proceso, las PAM, y el o la coordinadora de la propuesta de incidencia, en coordinación constante, propiciarán espacios de trabajo con las autoridades y/o funcionarios del CNII en respuesta al limitado o nulo interés que evidenciaron desde la institucionalidad estatal,

para lo cual se utilizarán todos los medios a disposición, tanto presenciales como virtuales.

- *Socialización de la propuesta de capacitación:* Una vez que se hayan generado y articulado espacios de trabajo o reuniones con las autoridades o funcionarios del CNII, se presentará y expondrá el contenido de la propuesta para mejorar las prácticas institucionales de los consejos consultivos, fortaleciendo las capacidades de gestión de sus funcionarios. Para ello, previamente se habrá coordinado una reunión para presentar la propuesta bajo el siguiente esquema:
 1. Introducción: Se presentarán los principales argumentos y aspiraciones que motivan a las PAM a elaborar esta propuesta de capacitación. Allí se detallarán los problemas y las limitaciones que han enfrentado desde el ámbito operativo de los consejos por la reproducción de un modelo asistencial y de un modelo de objetivación que en la práctica les resta la capacidad de ser sujetos de derechos, entre otros.
 2. Contenido: Una vez establecidas las inquietudes, molestias, necesidades y expectativas de las PAM, se planteará a las autoridades o funcionarios del CNII organizar, planificar y coordinar el desarrollo de los siguientes talleres vivenciales de capacitación, los cuales contarán con el soporte de especialistas en la materia, y que fueron diseñados previamente con base en las experiencias y necesidades de los adultos mayores en la etapa 1:
 - a) Taller 1. Aplicación del principio de igualdad y no discriminación en las prácticas institucionales: prácticas de exclusión que se generan desde la institucionalidad.
 - b) Taller 2. Aplicación del principio de igualdad y no discriminación en los procesos de participación de las personas adultas mayores.
 - c) Taller 3. ¿Cómo romper con prácticas que objetivizan a los adultos mayores? Pasar de un modelo de atención de necesidades a un modelo de sujetos de derechos humanos.
 - d) Taller 4. Principales estándares que garantizan el derecho a la participación de las personas adultas mayores.
 - e) Taller 5. Envejecimiento activo: significado, importancia, contenido y potencialidad política.

3. Compromiso: Una vez presentada la propuesta, y que se hayan alcanzado acuerdos, se establecerá una hoja de ruta en la cual se designarán responsabilidades para cumplir con lo acordado, tanto de parte del CNII como de las PAM, y se firmará un compromiso al respecto.
- *Incidencia y seguimiento de la propuesta:* Será necesario realizar un seguimiento constante para llevar a cabo las reuniones planteadas, entre ellas aquella que incluye la presentación de la propuesta. Por ello, las PAM y el o la coordinadora de la propuesta, de forma rotativa para motivar la participación, se comunicará con los funcionarios del CNII para coordinar los espacios de encuentro, así como con quienes se establecieron los compromisos una vez presentada la propuesta. Si los resultados no son los esperados, sobre todo con respecto a la implementación de los talleres, se plantearán acciones de incidencia como plantones (en lo posible), uso de medios digitales para posicionar el reclamo, obtención de entrevistas para posicionar las demandas sobre los compromisos incumplidos, entre otras.

Además, una de las propuestas que se pueden plantear a los funcionarios del CNII y de los consejos consultivos es que, a partir de la información recopilada en los talleres, se elabore una especie de manual o guía de gestión con enfoque generacional, de género, de derechos humanos y de diversidades, lo cual también requerirá de un proceso de seguimiento por parte de las PAM.

Una vez desarrolladas ambas líneas estratégicas, se concluye la propuesta de incidencia con la descripción de la tercera, que da cuenta de la estrategia de comunicación.

LÍNEA ESTRATÉGICA 3: ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN PARA LA INCIDENCIA

Esta línea busca apoyar y dar soporte a las dos anteriores: la reforma normativa y la modificación de prácticas institucionales. Para su desarrollo, también se plantea una construcción participativa con el objeto de aprovechar las experiencias, los conocimientos y las potencialidades de los grupos de PAM y de las personas, grupos y colectivos que se han mencionado anteriormente como aliados.

El plan de comunicación debe considerarse como un documento guía que puede ser desarrollado de manera flexible de acuerdo con el

avance del proceso de incidencia política, y debe ser monitoreado de manera permanente para realizar los ajustes a las estrategias cuando se considere necesario. Por ello, se da inicio con la descripción de los principales objetivos que se proponen lograr con esta estrategia.

Objetivo general

Informar y promover la opinión y las adhesiones de las organizaciones de la sociedad civil a la propuesta de incidencia política para lograr la reforma normativa y la modificación de prácticas institucionales, de modo que el derecho a la participación sea garantizado.

Objetivo específico

Generar movilización social e involucramiento de la ciudadanía que apoyen la propuesta de incidencia para la reforma normativa y modificación de prácticas institucionales en el CNII, que promuevan y garanticen el derecho a la participación de las PAM.

Grupo que promueve la iniciativa

La propuesta será impulsada por un grupo de PAM (conformado por representantes y exrepresentantes de consejos consultivos de Tungurahua, Guayas, Azuay, Sucumbíos y Esmeraldas) y personas entrevistadas en el desarrollo de esta investigación, quienes han manifestado su interés por implementar esta estrategia. Además, se solicitará apoyo a las organizaciones aliadas.

La campaña estará dirigida a las audiencias primarias, a las y los asambleístas y al CNII; a las audiencias secundarias, entidades de gobierno que trabajan de manera directa con la población adulta mayor; a los aliados y aliadas, personas, organizaciones e instituciones que respaldan la propuesta; y a opositores e indecisos para darles información amigable sobre el problema y la propuesta y así persuadirlos a cambiar su opinión.

Ejes de la campaña: educación, movilización y visibilización

Figura 2. Educar para incidir



Registro fotográfico: Vanessa Bósquez S. Diseño: Leticia Espinosa.

Figura 3. Participación efectiva



Registro fotográfico: Óscar Pazmiño. Diseño: Leticia Espinosa.

Educación

Con el objetivo de educar y sensibilizar a la población sobre los derechos de las personas mayores, en especial el derecho a la participación, se propone generar mensajes de manera colectiva con este grupo poblacional y aliados, con quienes se desarrollará el proceso de incidencia sobre el problema identificado.

En este eje se plantea visibilizar la perspectiva del envejecimiento activo en el derecho a la participación de las personas mayores en los espacios de toma de decisiones como los consejos consultivos, a través de la producción de *spots* radiales, folletos, videos y actividades que permitan la interacción y motiven la participación. También se realizarán talleres participativos que incluyan actividades de opinión, construcción de mensajes, creación de productos comunicacionales, intercambio de experiencias, actividades que posibiliten la libre expresión y elaboración de iniciativas en un espacio creativo, integrador y participativo.

Generación de espacios de diálogo con expertos en el tema y con líderes de opinión: Estos espacios permitirán la ampliación de alianzas estratégicas. Estas voces permitirán, además, ampliar el mensaje, sumar aliados que opinen a favor de la propuesta al momento de ser debatida y, desde luego, generar una opinión favorable.

Movilización (activaciones en espacios públicos)

Dependiendo de las acciones y los recursos con los que se logre gestionar, y dependiendo de las condiciones y restricciones propias de las coyunturas sociales, políticas o sanitarias, se pueden hacer convocatorias para la presentación de la propuesta en la Asamblea Nacional o la toma de un espacio público de manera simbólica para visibilizar la petición.

A nivel cantonal, se pueden generar espacios informativos itinerantes para socializar la propuesta y sus acciones. También se pueden organizar ferias que permitan visibilizar las acciones y los emprendimientos de las PAM con el apoyo de instituciones y organizaciones de la sociedad civil en una fecha emblemática, que puede ser el Día de las Personas Adultas Mayores, el 1 de octubre de cada año.

Visibilización (gestión de medios de comunicación)

Para colocar el tema en la agenda y generar opinión pública favorable, es importante gestionar espacios en medios de comunicación

tradicionales, alternativos y comunitarios que realizan un trabajo con enfoque de derechos humanos, como por ejemplo Wambra Radio, Corape Satelital, Red de Prensa Popular, Afro Comunicaciones, entre otros. Para lograr una visibilización eficiente y efectiva, se deberá definir una estrategia de gestión de prensa que genere interés en los medios para que emitan noticias, reportajes, entrevistas, artículos, entre otros insumos, y se deberá seleccionar y preparar a los y las voceras con información de la propuesta y las demandas de las PAM. En un momento clave, como en la presentación de la propuesta, se puede convocar a los medios de comunicación a una rueda de prensa.

Figura 4. Mensajes a posicionar



Diseño: Leticia Espinosa.

Activismo en redes sociales: A través de las redes sociales se pueden difundir, promover y generar alianzas como incidencia directa con los actores políticos y sociales a los que queremos llegar con el mensaje. Recordemos que con el uso adecuado y oportuno de las redes sociales podemos informar, concientizar, denunciar, movilizar e incidir en las políticas públicas.

Propuesta gráfica: mensajes y *hashtags* a posicionar

- Mensajes de incidencia que incluyan datos.
- Mensajes con los estándares de derechos humanos en referencia a la garantía del derecho a la participación.
- Visibilización de las PAM.
- Cuestionamiento de la visión asistencialista que existe hacia este grupo poblacional.

Figura 5. Mi opinión importa



Registro fotográfico: Óscar Pazmiño. Diseño: Leticia Espinosa.

Figura 6. Principios de las Naciones Unidas



Registro fotográfico: Óscar Pazmiño. Diseño: Leticia Espinosa.

Figura 7. Derechos y participación



Registro fotográfico: Óscar Pazmiño. Diseño: Leticia Espinosa.

Figura 8. Condiciones para una participación activa, libre y significativa



Registro fotográfico: Vanessa Bósquez S. Diseño: Leticia Espinosa.

Figura 9. Participación activa



Registro fotográfico: Óscar Pazmiño. Diseño: Leticia Espinosa.

Figura 10. Crecimiento de la población adulta mayor



Registro fotográfico: Vanessa Bósquez S. Diseño: Leticia Espinosa.

Cronograma y recursos

Se deberá trabajar en un cronograma con las actividades acordadas a desarrollar con los responsables, al mismo tiempo que se deberán detallar los recursos que se necesitarán para concretar las propuestas planteadas.

La estrategia de incidencia esbozada en el contexto de la propuesta de reforma normativa y modificación de prácticas institucionales puede abrir caminos para generar cambios en el ámbito legislativo e institucional, que abran paso a la garantía plena y efectiva del derecho a la participación.

Haciendo un recuento de toda la información revisada, los datos y los testimonios de las PAM, es preocupante que el derecho a la participación aún no sea entendido y garantizado en su real capacidad y potencialidad. No se puede decir que existe participación asertiva e incidente a través de acciones concretas, sino mínimas, que responden a la formalidad institucional, como los espacios de conformación de consejos consultivos.

No se puede considerar participación activa y efectiva a espacios limitados de intervención. En ese sentido, es fundamental generar propuestas y estrategias de real incidencia que promuevan una participación activa y efectiva que incluya procesos de educación y sensibilización de ese derecho, que vayan más allá de la mera consulta o presencia en un espacio determinado.

En estos elementos radica la importancia de promover cambios sustanciales en la normativa y en las prácticas institucionales que permitan la comprensión amplia y clara de este derecho, pero también su aplicación, abriendo espacios de interlocución a los sujetos con y como tomadores de decisiones, para superar así la visión asistencialista que existe hacia las PAM.

Del mismo modo, se deben generar procesos de capacitación integral conjunta entre los sujetos de derechos y el equipo técnico del CNII que permitan una deconstrucción de lo que se entiende por espacios de participación, y su transformación en los espacios de incidencia real que necesitan las PAM, que vayan más allá de los espacios activos. Estos son necesarios como parte del envejecimiento activo, pero también lo son los espacios de incidencia, de toma de decisiones, de construcción de la política pública, donde se formulan las líneas de acción concretas que les atañen como sujetos de derechos.

CONCLUSIONES

El envejecimiento se presenta como un fenómeno que paulatinamente se ha ido posicionando en los debates y las agendas de organismos de carácter supranacional como la ONU. Desde esta organización se han formulado herramientas enfocadas en atender y garantizar derechos a las personas de edad, en un contexto con distintas problemáticas que experimentan sus Estados miembro, entre ellos Ecuador, como por ejemplo la reciente coyuntura que enfrentó el mundo: la primera pandemia del siglo XXI, causada por el SARS-CoV-2, que afectó considerablemente a la población adulta mayor.

Como en su momento se hizo énfasis, Ecuador debe enfrentar este fenómeno dadas las proyecciones estadísticas que muestran una tendencia creciente de la población de PAM, que incluso puede alcanzar al año 2050 el 21,8 % de la población total. En este contexto, el Estado ecuatoriano ha desarrollado normativas e implementado estructuras institucionales para responder adecuadamente a las exigencias que se han hecho desde organismos internacionales, pero sobre todo a las demandas de este segmento de la población.

La creación del CNII a partir de la Constitución de 2008, que se caracteriza por un contenido garantista en materia de derechos, se presentó como la posibilidad de garantizar, precisamente, derechos a las PAM, lo que motivó el interés académico y personal por conocer cómo ha actuado esta institución al respecto en la formulación de políticas

públicas durante el período 2014-2021. Esta pregunta fue hallando respuesta conforme se desarrolló el trabajo de investigación en sus distintos capítulos.

El primer paso fue realizar una aproximación conceptual y teórica a la participación social, para posicionar su importancia y potencialidad como instrumento que contribuya a lograr incidencia en la formulación de políticas públicas. Al asumir una posición desde la teoría crítica con enfoque en derechos humanos, se pudo concluir que la relación sociedad-Estado es el contexto que garantiza y ofrece un mejor entorno para el desarrollo del derecho a la participación de las PAM. Se enfatiza que se requiere de un ejercicio democrático que impida prácticas manipuladoras, ante lo cual la dinámica propia de la sociedad se activa a través de luchas sociales y populares que surgen desde la negatividad, es decir, desde la ausencia de derechos o el incumplimiento de los ya existentes, caminando hacia la positividad cuando aquellas luchas desencadenan procesos de reivindicación que, por decirlo de alguna manera, se materializan en el establecimiento de marcos normativos a nivel nacional e internacional, incorporando derechos con carácter de exigibilidad.

Así, a partir de un posicionamiento desde la teoría crítica con enfoque en derechos humanos, y determinando como uno de los principales hallazgos la existencia de normativas internacionales y nacionales claras con respecto al derecho de participación de las PAM, se utilizó la escalera de participación de Roger Hart para concluir que una participación plena, efectiva y activa se constituye fundamentalmente por la capacidad de los actores sociales para incidir en la toma de decisiones para la formulación de política pública en la institucionalidad del Estado. Esto los ubicaría en los niveles altos de participación, pero no se pudo constatar debido a que las fuentes primarias de información dieron cuenta de una «falsa imagen de participación» por parte del CNII.

Sobre esta base teórica y de protección, el segundo paso fue responder la pregunta de investigación. Para ello, se inició analizando las políticas públicas nacionales sobre participación de las PAM a través de iniciativas promovidas desde la estructura institucional: se determinó de este modo que se diseñaron planes nacionales de desarrollo entre los años 2013 y 2021 que posicionaron el derecho a la participación. No obstante, la ausencia de indicadores para determinar su calidad efectiva permitió constatar con preocupación que, si bien alguno de estos planes

de desarrollo ubicó al derecho como objetivo con metas e indicadores, estos no se cumplieron e incluso se eliminaron y cambiaron.

A partir de estas constataciones, se pasó a ubicar el marco y la evolución de la estructura institucional de los consejos consultivos, determinando avances normativos y de acciones que han permitido su funcionamiento. Sin embargo, con la implementación de entrevistas semiestructuradas (trece en total) a PAM, funcionarias y funcionarios del CNII, del MIES, de la Secretaría Técnica del Consejo de Protección de Derechos del cantón Cayambe y un especialista en esta materia, y mediante un grupo focal que contó con la participación de adultos y adultas mayores, se pudo determinar que el CNII garantiza de manera formal el derecho a la participación de las PAM, pero en lo operativo y práctico no lo hace. Esto se observó en la última elección de representantes al Consejo Consultivo Nacional 2021-2023, en donde hubo participación para cumplir con la formalidad, pero no se evidenció interés, interacción y conocimiento sobre la potencialidad de este derecho ni en las y los funcionarios ni en las propias PAM. Además, en este proceso no se hizo mención o referencia alguna al envejecimiento activo.

Con base en los insumos obtenidos, el proceso de análisis concluye con la formulación de una propuesta de incidencia política que busca contribuir a solucionar algunos de los límites identificados y fortalecer el alcance del derecho a la participación de las PAM. En este sentido, la propuesta establece tres líneas estratégicas de acción. La primera trata de una reforma normativa a partir del empoderamiento de las PAM, que se complementa con la construcción colectiva de la propuesta de reforma que posteriormente será presentada e involucra incidencia (acciones colectivas para exigir su tratamiento) y seguimiento. En cambio, la segunda línea estratégica se articula para modificar las prácticas institucionales que limitan o anulan una verdadera participación de las PAM, otro de los hallazgos de la investigación. Para ello, se plantea desarrollar talleres de capacitación a las y los adultos mayores sobre derechos humanos, el derecho a la participación, el envejecimiento activo y la perspectiva crítica. Una vez terminada esta etapa, se dará paso al fortalecimiento de la capacidad de las y los funcionarios del CNII, y a quienes organizan y apoyan a los consejos consultivos, a través de talleres propuestos desde las necesidades, experiencias y expectativas de las PAM.

La tercera y última línea estratégica estará enfocada en visibilizar la propuesta de incidencia, gestionando las actividades comunicacionales para posicionar de manera eficiente y efectiva las dos líneas anteriores. Ello, con el objeto de generar una opinión pública favorable a través de la implementación de productos que deberán ser socializados en medios tradicionales, alternativos y comunitarios, definiendo una adecuada estrategia de gestión de prensa, seleccionando y preparando a voceras y voceros, y convocando a ruedas de prensa en momentos clave de la propuesta.

Por último, cabe señalar que los límites del estudio se enmarcan en la ausencia de fuentes de información estatales y sociales que hubiesen permitido dar cuenta de la evolución del proceso de participación de las PAM con un carácter de cumplimiento efectivo y medible. Esta limitación coloca al mismo tiempo como línea para otros estudios la necesidad de fomentar propuestas orientadas a brindar insumos específicos para estructurar un sistema de información sólido, participativo y basado en el enfoque de derechos humanos.

Es importante señalar que la propuesta planteada logró ser discutida de manera representativa con las PAM a través de un proceso de participación, a pesar de las limitaciones propias que impuso la pandemia de COVID-19. Por lo tanto, se desarrolló a partir de la experiencia de representantes de los consejos consultivos en los diferentes cantones y a nivel nacional. En este sentido, se plantea como un reto importante promover una presentación de los resultados para que la propuesta sea consensuada de manera amplia.

Al mismo tiempo, reconocer las limitaciones para acceder a los diferentes grupos de PAM también permite dar cuenta de las limitaciones que existen para incorporar de manera sólida los enfoques de diversidades. Esto contribuiría a rescatar, por ejemplo, la visión de mujeres adultas mayores, de PAM sexogenéricamente diversas, y también de las personas mayores que enfrentan diferentes tipos de enfermedades y condiciones económicas que limitan aún más sus posibilidades de alcanzar una participación eficaz y efectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor. «Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales». *Anuario de Derechos Humanos* 17, n.º 2 (2021): 13-51. <https://tinyurl.com/2zccwp2nf>.
- . *Una aproximación al enfoque de derechos humanos en las estrategias y políticas de desarrollo*. Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2006.
- Aranco, Natalia, Marco Stampini, Pablo Ibararán y Nadin Medellín. *Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2018. <https://doi.org/10.18235/0000984>.
- Ávila Santamaría, Ramiro. «Ecuador, Estado constitucional de derechos y justicia». En *La Constitución del 2008 en el contexto andino*, editado por Ramiro Ávila Santamaría, 19-38. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- . «Retos de una nueva institucionalidad para la protección de derechos humanos». *Aportes Andinos* 23 (2008). <https://tinyurl.com/m6ser6mp>.
- Caballero, Juan Carlos. «Aspectos generales de envejecimiento normal y patológico: Fisiología y fisiopatología». En *Terapia ocupacional en geriatría: Principios y práctica*, editado por Pilar Durante y Pilar Pedro, 41-60. Madrid: Masson, 2022. <https://tinyurl.com/5n78fmk4>.
- Canto, Manuel. «Introducción». En *Participación ciudadana en las políticas públicas*, compilado por Manuel Canto, 17-55. Ciudad de México: Siglo XXI, 2012.
- Cazar Baquero, Diego. «Ecuador envejece sin seguridad social». *La Barra Espaciadora*. 27 de septiembre de 2020. <https://tinyurl.com/mr38eh8x>.
- Centro de Estudios Legales y Sociales, et al. «Declaración de Quito: Acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en América Latina y el Caribe». *Equipo Nizkor*. 24 de julio de 1998. <http://www.derechos.org/nizkor/la/declaraciones/quito.html>.
- Duque, César. «¿Por qué un litigio estratégico en derechos humanos?». *Aportes Andinos* 35 (2014): 9-23. <https://tinyurl.com/meuv4v2n>.
- Gallardo, Helio. *Teoría crítica: Matriz y posibilidad de derechos humanos*. Murcia, ES: Sánchez Rubio, 2008.
- Gándara, Manuel. *Los derechos humanos en el siglo XXI: Una mirada desde el pensamiento crítico*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2019. <https://tinyurl.com/y7ekjdcf>.

- García, José Carlos. *La vejez: El grito de los olvidados*. Ciudad de México: Plaza y Valdés, 2003.
- González Plessman, Antonio. «Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: Una propuesta para su conceptualización». *Aportes Andinos* 23 (2008): 1-8.
- Hart, Roger. *La participación de los niños en el desarrollo sostenible*. Barcelona: UNICEF, 2001.
- Herranz, Irene. *Guía de incidencia política y litigio estratégico, frente a las vulneraciones de derechos humanos de los pueblos ancestrales*. Ciudad de Guatemala: Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, 2020.
- Herrera, Joaquín. «Hacia una visión compleja de los derechos humanos». En *El vuelo de Anteo: Derechos humanos y crítica de la razón liberal*, editado por Joaquín Herrera, 19-78. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000.
- . *La reinención de los derechos humanos*. Sevilla: Atrapasueños, 2017. <https://tinyurl.com/2pxj6t4k>.
- Hierro, Celsa. *Manual de prácticas participativas: Asociaciones de personas inmigrantes*. Bilbao, ES: Dirección de Participación Ciudadana / Dirección de Inmigración, 2008. <https://tinyurl.com/3eehe47v>.
- Johnson, Richard, y Simone Schaner. «Value of Unpaid Activities by Older Americans Tops \$160 Billion per Year». *Urban Institute* 4 (2005). <https://tinyurl.com/yms2wtm5>.
- Merchán, Esteban, y Raúl Cifuentes. «Tema 6. Teorías psicosociales del envejecimiento». *Asociación Cicerón*. Accedido el 15 de enero de 2022. <https://tinyurl.com/4az5ed5d>.
- Ramos, Júpiter, Adriana Meza, Iraam Maldonado, Martha Ortega y María Teresita Hernández. «Aportes para una conceptualización de la vejez». *Revista de Educación y Desarrollo* 6, n.º 11 (2009): 47-56. <https://tinyurl.com/ea6rpyke>.
- Sáenz, Sergio. «La participación social en la relación sociedad-Estado contemporánea: El caso ecuatoriano». Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016. <https://tinyurl.com/2f9x5ur8>.
- Serrat, Rodrigo. «La participación de las personas mayores en organizaciones políticas: Modelos explicativos centrados en el individuo». Tesis doctoral, Universitat de Barcelona, España, 2016. <https://tinyurl.com/76zpz2m6>.
- Tenório, Fernando. «Cidadanía e desenvolvimento local: Casos brasileiros». Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 a 5 de noviembre de 2004.

Unda, Mario, y Franklin Ramírez. *Participación ciudadana y presupuesto participativo*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD, 2003. <https://tinyurl.com/jvt9y37s>.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

Ecuador Asamblea Nacional. *Manual de técnica legislativa: Contenido, estructura y componentes del Proyecto de Ley*. Quito: Ecuareditorial, 2014.

Ecuador Censo Ecuador. «Resultados nacionales definitivos». *Censo Ecuador*. Accedido el 27 de febrero de 2024. <https://tinyurl.com/y7xvk2ft>.

Ecuador CNII. «Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017». *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*. Accedido el 22 de abril de 2021. <https://tinyurl.com/mtm2akzv>.

—. *Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021: ¡Juntos por un camino de igualdad!* Quito: CNII, 2018. <https://tinyurl.com/35c8wrba>.

—. *Evaluación: Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021*. Quito: CNII, 2021. <https://tinyurl.com/mrxxr6ua>.

—. «La institución: Quiénes somos». *CNII*. Accedido el 14 de enero de 2022. <https://tinyurl.com/4cj3tuhw>.

—. *Reglamento de funcionamiento de los consejos consultivos nacionales de niñas, niños y adolescentes, jóvenes, y personas adultas mayores*. Registro Oficial 732, 13 de abril de 2016.

—. *Resolución n.º 0003STCNII2016*. Registro Oficial 853, 3 de octubre de 2016.

—. *Resolución n.º RA-PCNII-003-2019 que Reforma el Reglamento para la Conformación y Funcionamiento de los Consejos Consultivos Nacionales*. Registro Oficial 71, 30 de octubre de 2019.

Ecuador Consejo Nacional de Planificación. *Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 (Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025)*. Registro Oficial 544, Cuarto Suplemento, 23 de septiembre de 2021.

Ecuador INEC. «Encuesta de Salud, Bienestar del Adulto Mayor». *Instituto de Estadística y Censos*. Accedido el 8 de enero de 2022. <https://tinyurl.com/2p8h5yhv>.

—. *Informe de cierre del Proceso de Homologación de Indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Quito: INEC, 2020. <https://tinyurl.com/y7yk8snu>.

—. *Participación ciudadana: Análisis de la información estadística*. Quito: INEC, 2008. <https://tinyurl.com/8sd4cadw>.

—. «Sociedad participativa: Indicadores estadísticos homologados para el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021». *Instituto de Estadística y Censos*. Accedido el 8 de enero de 2022. <https://tinyurl.com/78f4ufr7>.

- Ecuador MIES. «Programas y servicios: Dirección Población Adulta Mayor». *Ministerio de Inclusión Económica y Social*. Accedido el 5 de agosto de 2024. <https://tinyurl.com/ycxhp9uv>.
- Ecuador Secretaría Técnica Planifica Ecuador. *Lineamientos para la articulación entre el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS*. Quito: Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019. <https://tinyurl.com/yksmtmt9>.
- Ecuador SENPLADES. «Ficha metodológica». *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*. Accedido el 29 de enero de 2022. <https://tinyurl.com/52fecx89>.
- . *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. Quito: SENPLADES, 2021. <https://tinyurl.com/yu6ux8pp>.
- . *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Registro Oficial 78, Suplemento, 11 de septiembre de 2013.
- . *Plan Nacional del Desarrollo 2017-2021: Toda una vida*. Quito: SENPLADES, 2017. <https://tinyurl.com/ep6spnxw>.
- Ecuador Sistema Nacional de Información. «Objetivos, metas e indicadores-Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017». *Sistema Nacional de Información*. Accedido el 15 de julio de 2021. <https://tinyurl.com/3mrcmr47>.

FUENTES JURÍDICAS

Constitución, leyes y reglamentos

- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . *Estatuto Orgánico del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional*. Registro Oficial 853, Suplemento, 3 de octubre de 2016.
- . *Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores*. Registro Oficial 484, Suplemento, 9 de mayo de 2019.
- . *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*. Registro Oficial 283, Segundo Suplemento, 7 de julio de 2014.
- . *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Registro Oficial 175, Suplemento, 20 de abril de 2010.
- . *Reglamento a la Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad*. Registro Oficial 521, 12 de junio de 2015.

Instrumentos internacionales

- CDHDF. *Fundamentos teóricos de los derechos humanos*. Ciudad de México: CDHDF, 2011. <https://tinyurl.com/ycyrafef>.

- CIDH. *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. 15 de septiembre de 2018. OEA/Ser.L/V/II.
- IX Conferencia Internacional Americana. *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. 1948. <https://tinyurl.com/mr24vw5x>.
- OEA. *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. 7 al 22 de noviembre de 1969. <https://tinyurl.com/2s44h64d>.
- OEA Asamblea General. *Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores (A-70)*. 15 de junio de 2015. <https://tinyurl.com/yc3wkerp>.
- OMS. *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*. Ginebra: OMS, 2015. <https://tinyurl.com/4zpusa2u>.
- ONU Asamblea General. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. 10 de diciembre de 1948. A/RES/217(III) A.
- . *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 16 de diciembre de 1966. A/RES/21/2200.
- . *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 16 de diciembre de 1966. A/RES/2200(XXI) A.
- . *Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad*. 16 de diciembre de 1991. A/RES 46/91.
- ONU CDH. *Derechos humanos de las personas de edad*. 13 de septiembre al 11 de octubre de 2021. A/HR/48/L.5/Rev.1.
- . *El derecho humano al agua potable y el saneamiento*. 31 de julio de 2014. A/69/213.
- . *Informe de la experta independiente sobre el Disfrute de Todos los Derechos Humanos por las Personas de Edad, Rosa Kornfeld-Mattel*. 13 de agosto de 2015. A/HRC/30/43.
- . *Informe de la experta independiente sobre el Disfrute de Todos los Derechos Humanos por las Personas de Edad*. 10 de julio de 2018. A/HRC/39/50.

Sentencias internacionales

- Corte IDH. «Sentencia de 6 de marzo de 2019 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)». *Caso Muelle Flores vs. Perú*, 6 de marzo de 2019. <https://tinyurl.com/4puva35k>.

ÚLTIMOS TÍTULOS DE LA SERIE MAGÍSTER

370	Pablo Castillo, <i>Opiniones consultivas de la Corte IDH: ¿Utopía o mandato?</i>
371	Ramiro Urbina, <i>Necrocomicidad en Joker, Southpark y Jackass: Risas que pueden matar</i>
372	Sergio Arias, <i>Práctica judicial y delito en la provincia de Mariquita (1821-1830)</i>
373	Elisa Escobar, <i>Estrategias de comunicación y etnodesarrollo en San Andrés de Canoa</i>
374	Paola Vanessa Hidalgo, <i>La representación de lo diferente: El autismo en la narrativa mediática</i>
375	Alex Panizo, <i>Migración y educación pública: Inclusión de estudiantes venezolanos en Ecuador</i>
376	Alejandro Rodas O., <i>Beneficios de la acupuntura y acupuntura en la fase de cese del Tianguí</i>
377	Janneth Rangles, <i>Alteraciones de la energía del Espíritu-Shen: Estrés académico y proceso socioeconómico</i>
378	Jeanneth Albuja Echeverría, <i>Derechos humanos, mujeres y gestión de política pública local</i>
379	Vinicio Benalcázar, <i>Trazos en la mirada: El grafiti en la movilización popular de octubre de 2019</i>
380	Camilo Pinos Jaén, <i>Deconstrucción del habeas corpus en Ecuador: Análisis de su eficacia</i>
381	Daliseth Rojas-Rendón, <i>Emigración venezolana ante la crisis humanitaria, política y social</i>
382	Daniel Pabón, <i>Estudio histórico y espacial del uso del suelo en la microcuenca del río Tabacay</i>
383	Alexandra Guerrón Montero, <i>Masculinidades y violencia de género</i>
384	Vanessa Bósquez Salas, <i>Envejecer con derechos: La participación social de los adultos mayores</i>

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos, en 2020, las personas adultas mayores (PAM) de 65 años, en Ecuador, representan el 7,48 %; se proyecta que para 2050 esta población se triplicará. El envejecimiento poblacional requiere acciones de la institucionalidad del Estado que garanticen sus derechos. En este contexto, esta investigación buscó determinar si el Consejo Consultivo Nacional de Personas Adultas Mayores del Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional (CNII) ha cumplido o no con la normativa sobre la protección y garantía del derecho a la participación social de las PAM en la formulación de políticas públicas. A través de una investigación cualitativa exploratoria, se determinó que existen avances de carácter formal, pues el Consejo Consultivo cumple con las normas; sin embargo, en lo operativo, no se está garantizando el derecho a la participación de forma plena, activa y efectiva, sobre todo, en la formulación de políticas públicas.

Vanessa Bósquez Salas (Guaranda, 1985) es licenciada en Comunicación Social (2014) por la Universidad Central del Ecuador y magíster en Derechos Humanos con mención en Exigibilidad Estratégica (2022) por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Trabaja en la promoción y defensa de los derechos humanos. Es activista feminista y defensora de los derechos de las personas adultas mayores.



9789942641847