

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría de Derechos Humanos

Mención en Exigibilidad Estratégica

**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**

Diana Vanessa Bósquez Salas

Tutora: Gina Benavides Llerena

Quito, 2022



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Diana Vanessa Bósquez Salas, autora del trabajo intitulado: “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”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en investigación en Derechos Humanos, Mención América Latina en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autora de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

7 de febrero 2022

Firma: _____

Resumen

El Instituto Nacional de Estadística y Censos señala que al 2020 las personas mayores de 65 años en Ecuador representan el 7,48 %, proyectando que al 2050 esta población se triplicará al 21,8 %. El fenómeno del envejecimiento poblacional requiere acciones de la institucionalidad del Estado y que la sociedad a través de mecanismos que garanticen los derechos de las personas adultas mayores. El modelo garantista que adoptó en 2008 la Constitución ecuatoriana puso en la centralidad los derechos y las políticas públicas como garantía para hacerlos efectivos, estableciendo que la participación debe estar presente a todo nivel de gobierno para elaborar planes y políticas públicas. A partir de este marco, esta investigación buscó determinar si el Consejo Consultivo del Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional ha cumplido o no con la normativa nacional e internacional existente en relación a la protección y garantía del derecho a la participación social de las personas adultas mayores en la formulación de políticas públicas. Con este propósito, se desarrolló una investigación cualitativa de carácter exploratorio que incorpora el enfoque en derechos humanos recurriendo a fuentes bibliográficas especializadas en materia de derechos humanos, derecho constitucional y la normativa nacional e internacional. Además, este estudio acudió a fuentes primarias mediante técnicas de investigación cualitativa como entrevistas semiestructuradas, grupo focal y observación no participativa. De este modo, se determinó que existen avances, pero de carácter formal por medio de un funcionamiento del consejo consultivo que cumple con las normas; sin embargo, en lo operativo y desde la experiencia de las personas adultas mayores, no está garantizando el derecho a la participación de forma plena, activa y efectiva, sobre todo en la formulación de políticas públicas, y evidencia además un desconocimiento de lo que implica un envejecimiento activo.

Palabras clave: derecho a la participación social, personas adultas mayores, consejos de igualdad, consejos consultivos, políticas públicas, enfoque de derechos humanos, institucionalidad, envejecimiento activo, incidencia

A mi madre y padre, a mis amigas y amigos con los que nos encontramos en la defensa de derechos humanos. A mi compañero de vida por su complicidad y acompañamiento sensible y empático en este camino en busca de un mundo más justo para todas, todos y todes.

Agradecimientos

A las personas adultas mayores que pusieron su voz, su tiempo, su conocimiento y experiencias, por permitirme acompañar este camino por la exigibilidad de sus derechos y hacer visible esta necesidad urgente de que sus voces sean un referente en la construcción de propuestas y una sociedad más justa.

Un agradecimiento especial para Gina Benavides por su acompañamiento generoso, paciente y reflexivo en el proceso de elaboración de este trabajo.

Tabla de contenidos

Gráficos y fotografías	13
Introducción.....	15
Capítulo primero Marco conceptual y de protección de derechos	21
1. Conceptualización de participación social.....	21
2. La participación social en el contexto de la relación sociedad-Estado.....	27
3. Las personas adultas mayores y su derecho a la participación	32
4. Marco de Protección internacional y nacional.....	39
4.1. Marco de protección internacional	39
4.2. Marco de protección nacional.....	47
Capítulo segundo El derecho a la participación de las personas adultas mayores en los Consejos Consultivos del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII)	53
1. Características del sujeto de derechos	53
2. Políticas públicas y derecho a la participación social.....	55
3. Consejos Nacionales de Igualdad/ Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII)	72
4. Los Consejos Consultivos Nacionales y Consejo Consultivo del CNII	76
5. El derecho a la participación de las personas adultas mayores en los Consejos Consultivos	80
Capítulo tercero Propuesta para la participación de las personas adultas mayores en la formulación de políticas públicas	103
1. Contexto de situación de las personas adultas mayores	103
2. Estrategia de incidencia	106
2.1. Línea estratégica 1: Reforma Normativa	109
2.2. Línea estratégica 2: Modificación de prácticas institucionales	116
3. Estrategia de comunicación para la incidencia	122
Conclusiones.....	131
Bibliografía.....	135
Anexos	145
Anexo 1: Tablas	145
Anexo 2: Cuadros	148

Anexo 3: Entrevistas semiestructuradas 157
Anexo 4: Grupo focal 166

Gráficos y fotografías

Gráfico 1. Crecimiento porcentual de personas mayores de 65 años en el Ecuador 2010-2022	16
Gráfico 2. Escalera de la Participación de la Población	29
Gráfico 3. Dimensiones de participación cívica	38
Gráfico 4. Ciclo de la política pública	57
Gráfico 5. Participación de la ciudadanía en actividades sociales, culturales, deportivas y comunitarias a nivel nacional	61
Gráfico 6. Participación de los Adultos Mayores en actividades sociales, culturales, deportivas y comunitarias a nivel nacional.....	61
Gráfico 7. Organigrama del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.....	75
Gráfico 8. Propuesta de Estrategia de Incidencia Política.....	108
Gráfico 9. Mensajes a posicionar	126
Fotografía 1. Educar para incidir	124
Fotografía 2. Participación efectiva.....	124
Fotografía 3. Mi opinión imparta	127
Fotografía 4. Principios de las Naciones Unidas.....	127
Fotografía 5. Participación	127
Fotografía 6. Condiciones para una participación activa, libre y significativa	128
Fotografía 7. Participación activa.....	128
Fotografía 8. Crecimiento de la Población Adulta Mayor.....	128

Introducción

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas “la expectativa de vida a escala global pasará de los 71 años de edad en la actualidad, a los 77 años en el 2050. En América Latina, uno de cada cuatro habitantes será mayor de 60 años”,¹ proceso que 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 América del Norte.²

El Ecuador no está ajeno a estas proyecciones y problemáticas entorno al envejecimiento de su población. De acuerdo a la información del Instituto Nacional de Estadística y Censos, el total de la población del país al 2010 era 15.012.228 habitantes, del cual el 6,57 %, es decir 986.294 habitantes eran personas adultas mayores (65 años en adelante). Al 2020, este porcentaje se incrementa al 7,48 %, es decir, 1.310.297 personas adultas mayores con respecto al total de población proyectada que alcanzó un total de 17.510.643 habitantes a nivel nacional.³

En este contexto, para obtener un aproximación más cercana con respecto a la tendencia de aumento de la población adulta mayor en el Ecuador, al 2022, de acuerdo a la proyección poblacional elaborada igualmente por el INEC, el porcentaje de este segmento poblacional se incrementa a nivel nacional a 7,84 %, es decir 1.409.974, de donde 45,4 % son hombres y 54,6 % son mujeres,⁴ proyección que se puede observar con mayor detalle en el Anexo 2 Cuadro 1, en la cual se encontrará la proyección por sexo (hombre y mujer) en cada una de las 24 provincias del país, y también por zona (urbana y rural en cada provincia), siendo la primera caracterización del sujeto de derecho, actor fundamental de la investigación. De esta manera, se estima que para el 2054 las personas adultas mayores representen el 18 % de la población del Ecuador.⁵

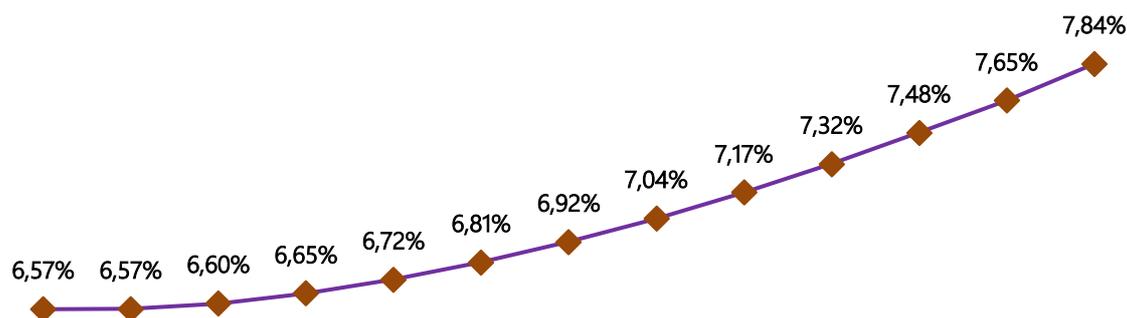
¹ La Barra Espaciadora, “Ecuador envejece sin seguridad social”, *La Barra Espaciadora*, 27 de septiembre de 2020, párr. 1, <https://www.labarraespaciadora.com/ddhh/seguridad-social-en-ecuador/>.

² Banco Interamericano de Desarrollo, “Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe”, 2018, 8, doi:<http://dx.doi.org/10.18235/0000984>.

³ Ecuador Instituto Nacional de Estadística y Censos, “Proyecciones poblacionales”, INEC, accedido 13 de diciembre de 2021, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>.

⁴ Ecuador Instituto Nacional de Estadística y Censos, “Proyecciones y estudios demográficos”, INEC (Oficio Nro.INECCGTPE-2021-0069-O de 25 de agosto de 2021), accedido 28 de marzo de 2022, <https://sni.gob.ec/proyecciones-y-estudios-demograficos>.

⁵ Ecuador Ministerio de Inclusión Económica y Social, “Dirección Población Adulta Mayor”, *Ministerio de Inclusión Económica y Social*, accedido 14 de noviembre de 2021, <https://www.inclusion.gob.ec/direccion-poblacion-adulta-mayor/>.



| AÑO |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |

Gráfico 1. Crecimiento porcentual de personas mayores de 65 años en el Ecuador 2010-2022

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador, INEC.

Elaboración propia

La presencia de este grupo poblacional se confronta con una baja calidad de vida de los adultos mayores la cual es proporcional al envejecimiento, situación que se complica debido a la ausencia de políticas públicas adecuadas que atiendan y den solución a los graves problemas que enfrentan, siendo uno de ellos la pobreza extrema: de acuerdo al Consejo Nacional para la Igualdad de Género, al 2021, 14.152 adultos mayores viven en condición de extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas,⁶ realidad que da cuenta de la situación de desprotección en que se encuentra este grupo de población, configurando un escenario de necesidades y problemáticas que demandan respuestas efectivas del Estado.

A la par, las personas adultas mayores han ido adquiriendo espacios de reconocimiento formal en el 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 la garantía de los mismos.

El modelo constitucional garantista vigente pone en la centralidad en los derechos de las personas y colectivos, y asume a las políticas públicas como una de las garantías

⁶ Ecuador Secretaría Nacional de Planificación, “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025”, *Secretaría Nacional de Planificación*, 2021, 58, <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>.

para hacerlos efectivos, señalando además 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 personas adultas mayores: el Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional, y legalmente se creó e implementó un Consejo Consultivo de Personas Adultas Mayores como espacio de participación y de incidencia sobre las políticas públicas.

A doce años de creación constitucional de esta estructura política e institucional, y más de seis del funcionamiento de los consejos consultivos, resulta necesario determinar su grado de eficacia real como mecanismo que permita garantizar el pleno ejercicio del derecho de participación de las personas adultas mayores 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 en el Ecuador, 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 a la siguiente pregunta: ¿En qué medida el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional ha garantizado el derecho humano a la participación de las personas adultas mayores en la formulación de políticas públicas durante el periodo 2014–2021?

Para responder esta pregunta, se implementó una metodología de carácter cualitativo y exploratorio basada en el enfoque de derechos humanos y generacional, articulando fuentes primarias y secundarias. Con respecto a la primera de ellas, el Muestreo Teórico, metodología para la “recolección de datos guiada por los conceptos derivados de la teoría que se está construyendo y basado en el concepto de ‘hacer comparaciones’, cuyo propósito es acudir a lugares, personas o acontecimientos que maximicen las oportunidades de descubrir variaciones entre los conceptos [...]”,⁷ es el fundamento conceptual que permite explicar el número de entrevistas y participantes del Grupo Focal debido a que los principales conceptos (participación, políticas públicas, envejecimiento activo, etc.) fueron la base para construir una teoría enmarcada en un

⁷ Anselm Strauss y Juliet Corbin, *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada* (Universidad de Antioquia, Colombia: Colección Contus, 2002), 221, <https://diversidadlocal.files.wordpress.com/2012/09/bases-investigacion-cualitativa.pdf>.

proceso de carácter evolutivo y no predeterminado, es decir que surgieron con el análisis y fueron insumos adecuados para el trabajo académico.

Considerando como soporte de selección el tema de investigación, se procedió a definir el Muestreo Teórico Discriminado como mecanismo de selección de fuentes primarias, esto debido a que “el propósito de la codificación selectiva es integrar las categorías según dimensiones, para formar una teoría, validar las oraciones entre los conceptos y completar cualquier categoría que necesite refinarse mejor.”⁸ Este tipo de muestreo permite que el o la investigadora escoja sitios, personas y documentos que incrementan las posibilidades de análisis comparativos. Sin embargo, tal y como lo señalan Anselm Strauss y Juliet Corbin, “la forma ideal del muestreo teórico puede ser difícil de llevar a cabo si el investigador no tiene acceso ilimitado a personas o sitios o no sabe adónde dirigirse en busca de similitudes y diferencias.”⁹

La investigación fue cumpliendo con el criterio de secuencialidad tal y como lo plantea el Muestreo Teórico. El análisis de los conceptos fundamentó la recopilación de datos, para lo cual se observaron consideraciones importantes como: elección del grupo a ser estudiado a partir de la pregunta de investigación, por lo cual se priorizó a las personas adultas mayores que hayan desempeñado o estén desempeñando alguna representación en los Consejos Consultivos Nacionales; definición del tipo de datos con mayor potencialidad para obtener información pertinente (de entrevistas, del grupo focal, de normativas nacionales e internacionales y fuentes bibliográficas); consideración del tiempo dedicado para la investigación (seguimiento a personas adultas mayores, funcionarios del CNII, MIES y especialista sobre el tema durante un tiempo definido); y, número de entrevistas y realización de un grupo focal de acuerdo al “acceso, los recursos disponibles, los objetivos de la investigación y el tiempo y la energía del investigador.”¹⁰ Al respecto, las limitaciones de acceso más relevantes fueron recursos de tiempo y económicos, y el inicio y duración de la pandemia de la COVID-19.

La información proporcionada por el CNII sobre el total de delegadas y delegados de los Consejos Consultivos Nacionales del 2015 al 2023, fue la base para ubicar a las personas adultas mayores que fueron o son representantes en estos consejos (ver Anexo 2 Cuadro 2), información que permitió ubicar a los 16 representantes nacionales (2015 a

⁸ Strauss y Corbin, *Bases de la investigación cualitativa*, 231.

⁹ *Ibíd.*, 229.

¹⁰ *Ibíd.*, 223.

2023) debido a su experiencia directa y al aporte que podían brindar a la investigación. Cuando no se pudo contar con su presencia, se seleccionó de forma aleatoria a delegados o delegadas de Consejos Consultivos Provinciales (total 161 del 2015 al 2023), tanto para las entrevistas como para su participación en el Grupo Focal.

Posteriormente se procedió a elaborar las guías de entrevistas semiestructuradas (preguntas) basadas en el tema de investigación y los principales conceptos definidos inicialmente, las cuales brindaron el espacio necesario para recopilar otras respuestas que permitiesen el hallazgo de nuevos conceptos (Por ejemplo, preguntas como ¿Qué es ser adulto y adulta mayor en Ecuador?, ¿Qué propuestas realizaría para fortalecer los procesos de participación en el Consejo Consultivo?).

Como fuentes primarias se concretaron diecisiete entrevistas semiestructuradas, de las cuales ocho (cuatro en un primer momento y otras cuatro para ampliar la información) corresponden a personas adultas mayores, sujetos de derecho y actores fundamentales de la investigación, de quienes se recopiló información referente al derecho a la participación de las PAM desde su experiencia personal. También se entrevistó a cinco funcionarias o funcionarios del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII), dos funcionarias técnicas del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), una funcionaria de la Secretaría Técnica del Consejo de Protección de Derechos del cantón Cayambe, y un especialista sobre temas de las PAM, recopilando información sobre el derecho a la participación desde la visión institucional y desde el conocimiento de un especialista (ver Anexo 2 Cuadro 3).

Como lo señala el Muestreo Teórico, frente a la dificultad de acceder a todos los miembros y ex miembros de los consejos consultivos nacionales, se tomó la decisión de realizar un Grupo Focal vía Zoom, técnica cualitativa de investigación que contó con la participación de seis personas adultas mayores representantes y ex representantes de los consejos consultivos (ver Anexo 2 Cuadro 4).

Para concluir, se realizó una observación no participativa al proceso de la conformación del Consejo Consultivo Nacional del CNII período 2021-2023, con el objeto 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 personas adultas mayores.

Por su parte, las fuentes secundarias de consulta fueron la normativa nacional como la Constitución 2008, Ley Orgánica de Personas Adultas Mayores, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, entre otras, y la normativa internacional, en particular la

Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores, primer tratado global que promueve de manera específica los derechos humanos de las personas adultas mayores desde una perspectiva integral. Además, 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: El primer capítulo se inicia describiendo el marco conceptual y el rol que desempeña la participación social en las políticas públicas y como garante de un ejercicio democrático efectivo. Luego se pasa a analizar la participación social de las personas adultas mayores, asumiendo a la vejez como una etapa de vida donde se debe garantizar su autonomía, como factor fundamental para alcanzar un envejecimiento activo, concluyendo 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 analiza los alcances de las políticas públicas nacionales entorno al derecho de participación de las personas adultas mayores, la estructura institucional diseñada para llevar a cabo estas políticas como los planes nacionales de desarrollo y las agendas nacionales de igualdad, y a partir de la experiencia y testimonio de distintos actores, sobre todo de las personas adultas mayores, se pudo determinar en qué medida el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) durante el período 2014-2021 ha garantizado 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 garantía del derecho a la participación de las personas adultas mayores en los Consejos Consultivos del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, propuesta que describe inicialmente la situación de este grupo poblacional, detalla las limitaciones más importantes detectadas para el ejercicio de este derecho, identifica propuestas formuladas por las propias personas adultas mayores y autoridades, concluyendo con la formulación de una estrategia que tiene tres componentes: reforma normativa, modificación de prácticas institucionales e incidencia comunicacional.

Una vez finalizado el desarrollo de los capítulos, se presentan las conclusiones del trabajo de 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

En este capítulo se ubica el marco conceptual sobre la participación social, el papel que esta cumple en las políticas públicas, la relación que esta implica entre la sociedad civil y el Estado, y su rol como garantía de un ejercicio democrático efectivo. Se establece como, pese a la multiplicidad de enfoques que existen sobre ésta, el de la teoría crítica, y en particular de derechos humanos, es el que presenta los mejores avances para su comprensión y aplicación.

Bajo este marco, se pasa a analizar la participación social de las personas adultas mayores 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.

Finalmente, se ubica el marco de protección internacional y nacional de los derechos humanos de los adultos mayores, y en particular su derecho a la participación, resaltando los más altos estándares existentes y los niveles de adecuación.

1. Conceptualización de participación social

La acción social, la participación en sí misma, “hace referencia a estar presente en, ser parte de, ser tomado en cuenta por y para, involucrarse, intervenir. Participar es incidir, influir, responsabilizarse”.¹¹ Es un proceso que vincula necesariamente a sujetos y grupos donde el individuo se relaciona con otros igualmente involucrados. El individuo y colectivo participan en algo, y esta situación los sitúa como un participante que al mismo tiempo es “coagente, copartcipe, cooperante, coautor y corresponsable”.¹²

La participación social se proyecta así, como un instrumento de inclusión que promueve la capacidad de incidir y formar parte en procesos de toma de decisiones y espacios de vida social donde individuos y colectivos no se limitan a ser instrumentos que

¹¹ Celsa Hierro Esnarriaga, *Manual de prácticas participativas: Asociaciones de personas inmigrantes* (Bilbao: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, Dirección de Participación Ciudadana y Dirección de Inmigración, 2008), 10, http://www.kalidatea.org/castellano/materiales/estrategias%20de%20cooperacion%20internacional%20y%20codesarrollo/Manual_practicas_participativas.pdf.

¹² *Ibíd.*

legitiman estructuras de autoridad, sino que permiten dar cuenta de su autonomía individual y pertenencia social.

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, “La participación desde esta perspectiva volvería viable un mayor conocimiento, reflexión y capacidad de posicionamiento reflexivo ante tal complejidad de la vida política”.¹³

Mario Unda y Franklin Ramírez analizan la participación desde varias perspectivas. Una de ellas, la visión mercantilista, por la cual el mercado rige todas relaciones de la sociedad actual: los clientes demandan, el mercado ofrece, y todo comportamiento social se basa en un criterio totalmente mercantilista. En cambio, la mirada instrumentalista limita la participación ciudadana a un medio para alcanzar objetivos y satisfacer intereses (una persona participa en una organización procurando tener mejores probabilidades para conseguir aquello que verdaderamente necesita).¹⁴

Adicionalmente, estos autores resaltan el alcance de la perspectiva potenciadora que parte desde las fortalezas, capacidades y facultades de las personas, grupos y organizaciones para resolver los problemas en el marco de sus intereses. Por lo tanto, la participación se convierte en un medio y en un fin al mismo tiempo porque constituye la forma de actuar y pensar de individuos creativos e independientes. Además refieren que varios autores clasifican la participación en cuatro tipos: comunitaria, social, política y ciudadana¹⁵, y entre ellas distinguen entre la participación social que es la acción coordinada y conjunta de organizaciones formales para enfrentar problemas de las comunidades (organizar rondas para reforzar la seguridad comunal) y la participación ciudadana que es la presencia de personas en la vida (actividad) pública siempre que representen intereses de grupos que tienen objetivos que están de una u otra manera definidos, y que al mismo tiempo conocen o han determinado los medios para alcanzarlos.

Sobre la participación ciudadana, Manuel Canto Chac señala que ésta “es una consecuencia necesaria de la evolución de la discusión sobre el Estado y la democracia,

¹³ Mario Unda y Franklin Ramírez, *Participación ciudadana y presupuesto participativo* (Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD-Programa PANA, 2003), 9-10, <https://biblio.flacoandes.edu.ec/libros/digital/55080.pdf>.

¹⁴ *Ibíd.*, 11-2.

¹⁵ *Ibíd.*, 15.

con sus implicaciones sobre la política pública en la procura de su mayor racionalidad”,¹⁶ definiéndola como “Mediaciones 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”.¹⁷

Sobre la participación en el espacio público, Unda y Ramírez determinan las siguientes formas que permiten su implementación adecuada:

- Información: conocimiento de una situación para participar.
- Consulta: opiniones sobre los distintos aspectos de un problema.
- Iniciativa: propuestas/sugerencias para enfrentar una situación.
- Fiscalización: vigilancia (social o individual) para que se cumpla lo decidido, los planes, proyectos, etc.
- Concertación: compromiso de soluciones que se han negociado para enfrentar problemas o situaciones identificadas.
- Decisión: adoptar líneas de acción entre dos o más alternativas.
- Gestión: manejo de recursos para solucionar problemas.¹⁸

Por su parte, Álvaro Sáenz destaca los alcances de la participación desde la Teoría Crítica¹⁹ señalando que ella posiciona la importancia del diálogo entre la ciudadanía y las instituciones en los diferentes niveles de gobierno, como un ejercicio de democracia representativa y de promoción de una ciudadanía deliberativa. De ahí que, “involucra a la sociedad como el eje de la acción de desarrollo, pero a su 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”.²⁰

¹⁶ Manuel Canto Chac, *Introducción En: Participación Ciudadana y Políticas Públicas* (México: Siglo XXI, 2012), 17.

¹⁷ Canto Chac, *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*, 28.

¹⁸ Unda y Ramírez, *Participación ciudadana*, 17.

¹⁹ “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 ésta estuvo el acercamiento a la ‘Dominación’ basado en Boaventura de Sousa Santos, Gilles Deleuze y Jacques Derrida”. Sergio Álvaro Sáenz Andrade, “La participación social en la relación sociedad-Estado contemporánea, ‘el caso ecuatoriano’” (tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016), 25, <http://hdl.handle.net/10644/4764>.

²⁰ *Ibíd.*, 50.

Este alcance socio político de la teoría crítica entra en diálogo con la teoría crítica de derechos humanos, la cual parte de asumir a estos derechos como el fruto de luchas sociales que se gestan para alcanzar una vida digna, los cuales condensan procesos de reconocimiento personal y colectivo con miras a generar transformaciones sociales, jurídicas y políticas.²¹ De esta forma,

La 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.²²

Bajo esta perspectiva, los derechos se logran con la participación de individuos y/o grupos que están sometidos a condiciones de injusticia, que al reconocer este hecho buscan transformar su historia, no como una concesión del Estado y/o de quienes detentan el poder, sino como consecuencia de “seguir una dinámica que se comprende de abajo hacia arriba, de lo particular a lo general, de lo grupal a lo colectivo-público, de los sectores empobrecidos, discriminados y menos favorecidos a la población en general”.²³

La aproximación crítica de los derechos humanos asume una postura sociohistórica para confrontar el idealismo y abstracción de la propuesta liberal del Derecho. Los derechos humanos expresan así dinamismo, responden a la realidad y momento específico de la sociedad y 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”.²⁴

²¹ Manuel Gándara Carballido, *Los derechos humanos en el siglo XXI: Una mirada desde el pensamiento crítico* (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019), 100, http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20190830102123/Derechos_Humanos_sigloXXI.pdf.

²² Joaquín Herrera Flores, “Hacia una visión compleja de los derechos humanos”, en J. Herrera Flores, ed., *El vuelo de Anteo: Derechos humanos y crítica de la razón liberal* (Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000), 52.

²³ *Ibid.*, 101.

²⁴ Joaquín Herrera Flores, *La reivindicación de los Derechos Humanos* (Andalucía: Atrapasueños, 2017), 182, <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/la-reinvencion-de-los-derechos-humanos.pdf>.

Por este motivo, Joaquín Herrera retomando a Helio Gallardo señala que los derechos no son, sino que se producen sociohistóricamente, ya que su conformación está condicionada por la actuación de las fuerzas sociales, la correlación de fuerzas, y desde luego la articulación y movilización social que asumen un carácter transformador, con fundamento sociopolítico,²⁵ enfatizando que una afirmación contraria, es decir aquella que separa los derechos a los procesos y momentos en los cuales fluye, al igual que despolitizar el discurso, conduce a desconocer la importancia y rol protagónico de los actores sociales. Este efecto produciría una alienación de la capacidad de acción transformadora de su vida, su historia, sometiéndolos a sujetos abstractos que los someten a partir de las acciones que desarrollan.

Por ello, para Joaquín Herrera Flores existen tres actividades primordiales que conducen a llevar a efecto el ejercicio de derechos humanos fundamentada en lo que denomina el “criterio de valor de riqueza humana”²⁶:

1. “Construir el espacio público desde una concepción participativa de la democracia. Es decir, poder llevar las contradicciones entre las formas productivas y las relaciones de producción al ámbito de la ciudadanía”.²⁷
2. Recuperar o apropiarnos del centro de gravedad de la acción política. Nos referimos a la potencia ciudadana; la democracia como poder del pueblo que ubica a la acción social en el centro, escenario sobre el cual se propone pensar y discutir aquello que Herrera Flores considera que la humanidad posee y que se manifiesta como fuerzas (potencialidades) latentes:
 - a) “La potencia ontológica. La historia como lugar, como espacio ontológico del ser en sociedad. O lo que es lo mismo, la lucha contra todas las posibles formas de olvido que han invisibilizado las experiencias de rebeldía y construcción de alternativas que se han dado a lo largo de la historia”;²⁸
 - b) La potencia sociológica: pluralidad, multiplicidad real de opciones vitales y formas de vida. Construir los cimientos de una pluralidad concreta de alternativas se convierte en la principal actividad de la “lucha anti-sistémica basada en el criterio/valor de riqueza humana”;²⁹ y,

²⁵ Helio Gallardo, *Teoría crítica: Matriz y posibilidad de derechos humanos* (Murcia: Sánchez Rubio, 2008), 240.

²⁶ Herrera Flores, *La reivindicación de los Derechos Humanos*, 182.

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ *Ibíd.* 184.

²⁹ *Ibíd.*

- c) La potencia ética: la energía para experimentar, para crear hipótesis y esquemas innovadores de convivencia e interacción social.
3. Recuperación de la conciencia del límite, de la frontera, del horizonte. En definitiva, hablamos de la necesidad de recuperar nuestra voluntad de poder.³⁰

Por otra parte, desde la lógica de derechos humanos y su vínculo con políticas públicas, Víctor Abramovich señala que “El 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”,³¹ principio que plantea cambiar el esquema habitual de elaborar políticas, es decir que “no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derechos a demandar determinadas prestaciones y conductas”.³²

Para este autor, la participación es además un derecho de carácter instrumental porque permite facilitar procesos sociales de consulta y evaluación,³³ y por tanto plantea un método para identificar necesidades a nivel local o comunitario. Así conecta la participación, como factor habilitante, de interpretación o condición previa para el ejercicio de otros derechos, dando cuenta del alcance de los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

Finalmente, para Abramovich, para el ejercicio del derecho a la participación se deben articular otros derechos como los de asociación, libertad sindical, expresión, opinión y de reunión, siendo este último donde precisamente se condensan 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”.³⁴

De esta forma, la participación no solo es el espacio inclusivo para la disputa y garantía de derechos socioeconómicos, políticos y civiles que aseguren un verdadero ejercicio de libertad e igualdad (oportunidades para el disfrute de acceso a derechos como educación, salud y seguridad social), es además un instrumento que contribuye al

³⁰ Herrera Flores, *La reivindicación de los Derechos Humanos*, 186.

³¹ Víctor Abramovich, *Una aproximación al enfoque de derechos humanos en las estrategias y políticas de desarrollo* (Buenos Aires: CEPAL, 2006), 45.

³² *Ibíd.*, 5.

³³ 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, doi:10.5354/0718-2279.2011.13370.

³⁴ *Ibíd.*, 35.

ejercicio de otros derechos de manera interdependiente, indivisible y también de manera progresiva, un *continuum* en palabras de Abramovich.³⁵

Sobre la base de todo lo expuesto, 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, y la generación de procesos sostenidos que, desde la perspectiva de derechos humanos se gestan para alcanzar una vida digna, y que parten de la conciencia y la voluntad individual y colectiva de enfrentar y transformar los procesos de exclusión y jerarquización de la vida.

2. La participación social en el contexto de la relación sociedad-Estado

La participación social en el Estado presenta algunas visiones. Una de ellas, la posición conservadora que, como lo señala Álvaro Sáenz, asume que la organización debe ser direccionada desde el Estado, el cual fortalece sus capacidades públicas para desarrollar un buen gobierno en planificación, ejecución y evaluación. Este cumple así un rol organizador, coercitivo y de árbitro de las fuerzas naturales de la sociedad y el mercado. 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’”.³⁶

Frente a esta posición, de acuerdo a Sáenz, existe la posición participacionista romántica que asume como bueno para la sociedad todas las propuestas o solicitudes que presentan distintos grupos sociales, sin profundizar el entorno, los actores y sus intereses, o los roles que debe 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.

Y a su vez, este mismo autor destaca la posición del movimiento confrontación histórica-colaboración mutua que promueve pensar sobre los mecanismos de ejercicio del

³⁵ Abramovich, *Los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos*, 26.

³⁶ Sáenz Andrade, *La participación social en la relación sociedad-Estado*, 37.

carácter mandante de la sociedad civil sobre el Estado a través de los conceptos tejido social o capital social, ejercicio que no es posible solo con la representación o una práctica ciudadana individual, sino que “requiere de una capacidad organizativa y de mecanismos estructurados que a su vez implican aprendizajes y construcción de experiencia organizacional y de participación”.³⁷ Así, se resalta la importancia de construir tejido social, entendido como la capacidad de distintos actores para trabajar con otros grupos y lograr así objetivos comunes de larga duración.³⁸

Bajo este marco la participación y la construcción de tejido social se forja a partir de la capacidad de las sociedades para alcanzar acuerdos duraderos que conlleven a construir lo público a partir del interés común, conectando directamente con la ciudadanía, y requiriendo de forma implícita construir confianza individual y colectiva como uno de los soportes fundamentales de la sociedad.

Para fortalecer esta noción y sobre todo para poder medir el nivel de participación, Sáenz retoma la propuesta la Escalera de la Participación de Roger Kart, la cual, mediante la imagen de escalones, cuya lectura se realiza de abajo hacia arriba, ofrece una comprensión clara sobre una menor o mayor participación.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, bajo la visión de metáfora visual, se ilustra cómo la entrega de información y/o recursos proyecta una práctica inclusiva que promueve una participación social directa y efectiva, no como una falsa imagen de apertura democrática que posiblemente podría esconder manipulación social o ideológica, sino, y esto es lo importante, como un factor fundamental de transformación de las relaciones de poder.

³⁷ Sáenz Andrade, *La participación social en la relación sociedad-Estado*, 37.

³⁸ *Ibíd.*



Gráfico 2. Escalera de la Participación de la Población

Fuente: La participación de los niños en el desarrollo sostenible (UNICEF)

Elaboración: Roger Hart, 2001

Así, de acuerdo con esta propuesta, en sociedades con una visión conservadora del Estado la participación se ubica siempre en los primeros peldaños, expresando una situación pasiva y manipulada donde la ciudadanía está informada por diferentes agentes del Estado, pero no incide en la toma de decisiones o en el diseño de políticas públicas. Un leve ascenso proyecta entrega de información, participación en relación a 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”.³⁹ No obstante, el autodesarrollo (autarquía, donde la sociedad está capacitada para auto sostenerse sin la presencia del Estado o cualquier agente/institución de regulación externa) no es el escenario óptimo para la participación, pues su acción y desarrollo requiere la relación sociedad-Estado.

La escalera no considera como último peldaño, el autodesarrollo, como expresión máxima de participación porque entiende que no resulta favorable para la relación sociedad-Estado la postura autárquica de algunos individuos o grupos, sino la articulación con otros actores.

³⁹ Sáenz Andrade, *La participación social en la relación sociedad-Estado*, 39.

Además, como se pudo observar en el gráfico, se establecen dos niveles de la participación: 1) participación disfrazada o pseudo-participación, 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”.⁴⁰

Bajo esta comprensión, 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 forma organizada y en tejidos sociales para lograr objetivos a través de instancias activas y efectivas de participación.

De acuerdo a otros autores, como Álvaro García Linera, la participación se debe comprender a partir de un elemento que materializa su presencia y actividad: la ciudadanía, que:

[...] es la integración de una persona como miembro competente de una comunidad política a través de un conjunto de prácticas jurídicas, económicas y políticas definidas como derechos. Esto supone la existencia de un conjunto de fines y valores comunes capaces de constituir de manera duradera una comunidad política que, por lo general, es fruto de procesos de homogeneización económica en torno a economías sólidas de tipo industrial y de mercado y de dilatados procedimientos de integración cultural.⁴¹

Así, la participación se asumiría como una ciudadanía activa mediada por instituciones que fomentan y fortalecen la relación sociedad-Estado. Este escenario es posible cuando se reconoce y considera el contexto social en el cual se desarrolla, es decir una acción ciudadana individual y pública que incursiona en la esfera política con un carácter deliberativo: la participación del individuo para decidir en determinadas instancias sociales y en los distintos roles que cumple bajo su condición de persona (trabajador, consumidor, dirigente, elector, etc.) mediante procesos democráticos.

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

⁴⁰ Sáenz Andrade, *La participación social en la relación sociedad-Estado*, 39.

⁴¹ Álvaro García Linera, *Democracia, Estado, Nación* (La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2013), 74, <https://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/democracia-estado-nacion-web-2.pdf>.

al ciudadano democráticamente activo para influir en la transformación de su propia situación mediante una participación efectiva que cuestiona la organización, autoridad, relaciones sociales, etc., que están al interior de la institucionalidad del Estado; la perspectiva tecnocrática de participación es esquemática y evita construir procesos para su desarrollo. Implementa modelos básicos que son insuficientes y generan entre los actores sociales involucrados poca expectativa e interés.

Ante ello, el enfoque dialéctico de Jürgen Habermas, explicado por Fernando Tenorio, 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, inclusive divergentes y en conflicto”.⁴² El poder público abandona el monopolio, articula y facilita procesos, y la sociedad abandona la demanda, propone, negocia y realiza control social, inaugurando un modelo de gestión pública basada en procesos democráticos, de cooperación y educativos que responden -y es proporcional a una población que asume su rol político-participativo- e influyen en los distintos niveles de toma de decisiones.

La relación participación-gobernabilidad plantea la disyuntiva: a mayor acción social, menor o difícil capacidad de gestión del Estado, lo cual se resolvería con procesos reales de acompañamiento social donde la participación formaría parte de la estructura estatal, escenario donde colectivos de mujeres, gremios, grupos ecologistas, etc., con múltiples intereses, pueden incidir en acciones y políticas públicas impulsando un cambio real y consistente de la voluntad política, e influyendo en la organización y estructura del Estado. De esta forma, siguiendo a Hart, la participación social se ubicaría en los escalones altos (toma de decisiones, elaboración de políticas públicas), para lo cual se requiere de un soporte teórico para analizarla y comprenderla como un derecho y propuesta de transformación.

De esta manera, 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”.⁴³

⁴² Fernando Guilherme Tenorio, “Cidadanía e desenvolvimento local: casos brasileiros” (IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre de 2004), 2.

⁴³ Sáenz Andrade, *La participación social en la relación sociedad-Estado*, 51.

Esta teoría, reconociendo la relación comunicación-sociedad, plantea un escenario donde la participación social pueda emprender un proyecto emancipador que priorice la necesidad de superar las condiciones de hegemonía expresadas en la visión mercantilista, consumista y colonial que predomina en la sociedad contemporánea, siendo un actor clave un Estado que facilite este proceso revolucionario, el cual debe nacer desde el interés emancipatorio de los actores sociales que lo promueven.

Las fuerzas del desarrollo: economía, política, institucionalidad y/o sociedad pueden determinar o guiar el funcionamiento social. Sin embargo, lo que cabe es comprender la gestión pública en el escenario donde actúan estas fuerzas y en el cual ésta se desenvuelve, por lo que la capacidad de “desarrollar una gestión con participación social puede ser un motor potente en el avance de las sociedades y que, de ninguna manera, los factores gerenciales pueden escapar o sobreponerse al juego de los grandes condicionantes del desarrollo, incluida la dinámica social”.⁴⁴

Con estas consideraciones, 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, fundamento del presente trabajo que se resume en la necesidad de un Estado que promueva y fomente una relación sin manipulación con la sociedad civil y sus distintas formas organizativas, considerando la Escalera de Participación como un soporte conceptual que contribuye a comprender el avance, retroceso o 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, cuando establece el plano sociohistórico como el movimiento constante y dinámico de la realidad donde la participación juega un rol fundamental, ya sea como instrumento que ejercita derechos y es un derecho en sí (medio y fin), o a través de luchas populares que se activan y articulan en ciertas circunstancias para confrontar el poder y lograr una vida digna.

3. Las personas adultas mayores y su derecho a la participación

El primer concepto de estudio de este apartado es envejecimiento-vejez, el cual ha ido adquiriendo mayor relevancia. La vejez proviene del latín *vetus*, que se deriva del

⁴⁴ Sáenz Andrade, *La participación social en la relación sociedad-Estado*, 56.

griego *etos* que quiere decir años, añejo;⁴⁵ el envejecimiento expresa el transcurrir de los años que se acumulan y anuncia la llegada de una edad asociada con la etapa final de vida de los seres humanos.

De acuerdo a Ramos Esquivel, la vejez se estudia con mayor interés y formalidad a 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.”⁴⁶ Su concepción ha variado con el devenir histórico del ser humano en lo social, político, económico y cultural, llegando incluso a provocar su desaparición en el pensamiento moderno debido al alto índice de mortalidad en la etapa adulta y a la división social del trabajo que exaltó la juventud, momento en el cual la sociedad se organizó a su alrededor y fue más relevante en el siglo XX con el auge del capitalismo.

Sobre la vejez no existe una definición unívoca o determinante debido a su propia complejidad. Por ejemplo, diversos términos como senectud, ancianidad, tercera edad, adultez tardía, envejecimiento o senilidad, ya sea como producto o como proceso, han evidenciado esta dificultad.

Las primeras definiciones se presentan en la década de 1950, las cuales tuvieron una connotación médico-científica. Así, Peter Medawar en 1953 definía: “la vejez es el cambio fisiológico que sufre el individuo, cuyo término inevitablemente es la muerte”,⁴⁷ o la del biólogo Alex Comfort, quien definía esta etapa como un proceso de deterioro reflejado en menor viabilidad y mayor vulnerabilidad, donde la suma de años cronológicos reflejaba una mayor probabilidad de muerte.

Por su parte, la Gerontología definía a la vejez en principio 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”.⁴⁸ En cambio, la Psiquiatría entendía 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”,⁴⁹ un estado de deterioro medible y significativo de las capacidades (funcional, física y mental) de los individuos.

⁴⁵ Júpiter Ramos Esquivel et al., “Aportes para una conceptualización de la vejez”, *Revista de Educación y Desarrollo* 6, n.º 11 (2009): 48, https://www.cucs.udg.mx/revistas/edu_desarrollo/antiores/11/011_Ramos.pdf.

⁴⁶ Ramos Esquivel et al., *Aportes para una conceptualización de la vejez*, 49.

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ José Carlos García, *La vejez: El grito de los olvidados* (México: Plaza y Valdez, 2003), 94-5.

Las primeras definiciones contribuyeron en buena medida a conceptualizar la vejez. Sus debates aportaron gradualmente a abandonar la rigidez conceptual y tener mayor apertura desde la psicología y sociología. Así, la Gerontología y Psicología del Desarrollo incluyeron aspectos de índole subjetivo, psicológico o social, más allá de la biología, los cuales influyeron el uso del término envejecimiento en lugar de vejez.

Al respecto, el geriatra Juan Carlos Caballero García explica que la vejez se relaciona con una etapa de la vida del ser humano conocida como la edad de las pérdidas y considerada como una situación social, mientras que el envejecimiento es considerado como el proceso que vive todo ser humano desde el momento que nace hasta llegar a viejo, independientemente de la edad cronológica.⁵⁰

La biología, psicología, sociología y antropología aportaron para alcanzar una definición más integral, comprendiendo que la vejez es el resultado del envejecimiento, y que vejez es envejecimiento, y viceversa. Así, vejez-envejecimiento es una situación social que indica cambios psicosociales y físicos, por lo que “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”.⁵¹

La vejez, una situación social, involucra varias dimensiones que interactúan y evolucionan permanentemente dentro del proceso dinámico que es la vida de las personas. Por ello, 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 apego, todas importantes, pero se abordarán aquellas que son relevantes para esta investigación porque se conectan con la participación, entendiendo de antemano que se trata de teorías elaboradas desde una visión occidental.

La teoría de la desvinculación, retrainimiento o desapego reflexiona sobre las personas que experimentan el envejecimiento, etapa que refleja un proceso paulatino de desinterés en actividades y situaciones sociales propias del entorno de las personas adultos mayores, por lo cual “Se produce una dinámica de desarraigo generada por la

⁵⁰ Juan Carlos Caballero García, “Aspectos Generales del Envejecimiento Normal y Patológico: Fisiología y Fisiopatología”, accedido 12 de enero de 2022, <https://15f8034cdff6595cbfa1-1dd67c28d3aade9d3442ee99310d18bd.ssl.cf3.rackcdn.com/8858b1de688c412047067d05fbfcb70/EnvejecimientoFisiologicoyPatologico.pdf>.

⁵¹ Ramos Esquivel et al., *Aportes para una conceptualización de la vejez*, 53.

rotura o disolución del anciano a la red social de pertenencia, separándose de este grupo sin adscribirse a ningún otro”.⁵²

Esta teoría expone el distanciamiento entre individuos que envejecen y la sociedad, y viceversa. Plantea el beneficio para ambas partes porque asume la vejez como un proceso universal (envejecer) que es inevitable, y porque el desarraigo no depende de variables sociales sino de un aspecto implícito al ser humano, premisas vinculadas con la dimensión biológica que desde luego tuvo críticas.

En contraparte a este planteamiento, Merchán y Cifuentes señalan que la teoría de la actividad hace referencia a un envejecimiento más satisfactorio en proporción a las actividades sociales que realizan los individuos, pero entendiendo que la satisfacción que experimentan las personas adultas mayores se conecta con el nivel de actividades que desarrolla, lo cual también les ayuda a sobrevivir y enfrentar eventos difíciles como enfermedades, siendo una teoría que se ha constituido como soporte para prácticas de animación y programas de envejecimiento activo, aspectos que brindan las primeras referencias y conexiones con la participación.

La teoría de la estratificación por edades de Mathilda Riley de 1971 recurrió al concepto capa empleado por la sociología para definir estratificación social. Cada capa posee atributos que lo identifica como colectivo, constituye su lugar de pertenencia y que, en la actualidad pueden influir en decisiones políticas, siendo un grupo social que comparte intereses, tiene conciencia de aquello, e implementa acciones reivindicativas para posicionar sus exigencias y lograr ventajas, expresando niveles de participación social y política, sobre todo por el incremento de personas de 65 años en la mayoría de países desarrollados, siendo un acontecimiento, el envejecimiento de la población, algo sin precedentes en la historia de la humanidad.⁵³

Las teorías de la actividad y de la estratificación por edades dan luces sobre la participación de las personas adultas mayores, observando que el envejecimiento de la población guarda relación directa con el avance social, económico y médico alcanzado por la civilización durante el siglo XX y lo que va del XXI.

⁵² Esteban Merchán Maroto y Raúl Cifuentes Cáceres, “Tema 6. Teorías psicosociales del envejecimiento”, *Asociación Cicerón*, accedido 15 de enero de 2022, 2, <http://asociacionciceron.org/wp-content/uploads/2014/03/00000117-teorias-psicosociales-del-envejecimiento.pdf>.

⁵³ Rodrigo Serrat Fernández, “La participación de las personas mayores en organizaciones políticas: modelos explicativos centrados en el individuo” (tesis doctoral, Universitat de Barcelona, 2016), 23, <http://hdl.handle.net/2445/96584>.

La participación de las personas adultas mayores, bajo las premisas analizadas en la primera parte del capítulo, requiere de canales institucionales y democráticos que permitan su real y efectiva incidencia siempre en el contexto de la relación sociedad-Estado. Por ello, es necesario abandonar criterios que ubican esta etapa como un declive y desarraigo *per se*, y más bien impulsar aquellas que postulan la participación en actividades que promuevan el envejecimiento activo y que pueden ser 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 y la Comisión Europea,⁵⁴ y que condujo, por ejemplo, a la Unión Europea a declarar el 2012 como Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional, mientras en España el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, IMSERSO, publicaba el Libro Blanco sobre el Envejecimiento Activo.⁵⁵

La Organización Mundial de la Salud 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 que envejecen”.⁵⁶ En este sentido, este criterio fue pensado para dimensionar la importancia de mantener la autonomía y capacidad de realizar actividades físicas, además de fomentar la participación activa de las personas adultas mayores en la vida socioeconómica, cultural, espiritual y cívica de la sociedad.

Este tipo de envejecimiento se inscribe en la Teoría de la Actividad debido a que postula la importancia de que el adulto mayor mantenga actividades y asuma nuevos roles sociales, generándole mayor nivel de satisfacción y bienestar. Este concepto también puede influir en la economía al impulsar actividades de cuidado o voluntariado, tal y como se pudo evaluar en el 2002 con el aporte entre 96.6 y 201 mil millones de dólares de mayores de 55 años a la economía de los Estados Unidos.⁵⁷

⁵⁴ Serrat Fernández, *La participación de las personas mayores*, 27.

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ Organización Mundial de la Salud, “Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud”, *Organización Mundial de la Salud* (Estados Unidos de América: OMS, 2015), 248, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186466/9789240694873_spa.pdf.

⁵⁷ Richard W. Johnson y Simone G. Schaner, “Value of unpaid activities by older Americans tops \$160 billion per year”, *Urban Institute*, (2005): párr. 2-3, https://webarchive-urban-org.translate.google/publications/900882.html?_x_tr_sch=http&_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es-419&_x_tr_pto=sc.

No obstante, el término actividad ha recibido algunas críticas por la ambigüedad que presenta al momento de plantear una definición integral debido a que ha prevalecido la dimensión económica y médica, reducción conceptual que ha omitido la heterogeneidad de este grupo poblacional, al igual que actividades como ocio y aprendizaje que también contribuyen a su bienestar.

Las personas adultas mayores llevan por lo general una vida activa, contribuyen al cuidado familiar, realizan actividades de voluntariado y políticas. Se debe analizar este último aspecto retomando la Escalera de Participación como referencia para conectar el envejecimiento activo con la acción social-política en la relación sociedad-Estado y con la vigencia de la democracia, la cual “sería impensable sin la capacidad de los ciudadanos para participar libremente en el proceso de gobierno [...]”.⁵⁸

Los niveles más altos de la escalera indican mayor nivel de participación de individuos o grupos como los adultos mayores, quienes por cierto suelen tener más dificultades para participar en distintos procesos como el diseño e implementación de políticas públicas que atiendan sus necesidades e intereses, debido principalmente a prejuicios y estereotipos entorno a su edad (dependencia, fragilidad, lentitud) que posicionan una falsa imagen de personas apolíticas.

Sin embargo, el envejecimiento activo con respecto a la participación plantea dos críticas. La primera tiene relación con la visión incorrecta de homogenizar un ideal participativo en un grupo que es diverso, donde 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 a los adultos mayores si al final se puede obtener poca o nula incidencia en los procesos reales de toma de decisiones. La filosofía de la consolación empleado por el sociólogo Erving Goffman para referirse a víctimas de fraudes criminales, argumenta esta crítica. Goffman coloca el ejemplo de la jubilación como pérdida que requiere consolación para aceptar un nuevo status. De allí que Rodrigo Serrat enfatiza que: “En efecto, se trataría de una estrategia para que los adultos mayores acepten su nuevo status social empobrecido ofreciéndoles

⁵⁸ Serrat Fernández, *La participación de las personas mayores*, 31.

la posibilidad de participar en actividades cuyo impacto real a nivel político y social es muy limitado o nulo”.⁵⁹

En este mismo sentido, “La 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”.⁶⁰

Considerando estos insumos, la definición de participación cívica o ciudadana que analiza Rodrigo Serrat recopila varios aportes teóricos de distintos autores para proponer de manera gráfica una mejor comprensión de este concepto:



Gráfico 3. Dimensiones de participación cívica

Fuente: R. Adler y J. Goggin (2005); B. Berger (2009); A. M. Mcbridge, M. S. Serraden y S. Pritzker (2006) citado en Rodrigo Serrat Fernández, 2016

Como se observa, temas como voluntariado o cuidado familiar caben en la mirada de participación social, cuyo enfoque no aborda la presencia pública sobre temas de interés público por parte de las personas adultas mayores, reconociendo en su trabajo doctoral Rodrigo Serrat, que aún no existen investigaciones que traten a profundidad la participación política de este grupo poblacional, pero aceptando como una definición adecuada la propuesta elaborada por Mikael Nygard y Gunborg Jakobsson: “La participación individual, no profesional en actividades que se dirigen, directa o indirectamente, a influenciar los resultados políticos, cambiar las premisas institucionales

⁵⁹ Serrat Fernández, *La participación de las personas mayores*, 37.

⁶⁰ *Ibíd.*, 33.

de la actividad política o influir en la elección de las personas que gobiernan y/o en las decisiones que adoptan”.⁶¹

Esta definición entrega elementos importantes a los cuales se deben integrar – necesariamente– aspectos fundamentales tratados con anterioridad. El envejecimiento activo debe propender al desarrollo de actividades, tanto sociales como políticas, a través de un enfoque de participación en estos ámbitos, no excluyentes sino integrales, que deben ser evaluados permanentemente para identificar su avance, inmovilidad o retroceso mediante la Escalera de Participación, ejercicio que resulta posible en el marco de una relación democrática sin manipulación entre sociedad y Estado.

4. Marco de Protección internacional y nacional

Una vez establecido el marco conceptual de comprensión de la participación social, en la presente sección se ubica el marco normativo de protección internacional y nacional del derecho de las personas adultas mayores a la participación social.

4.1. Marco de protección internacional

La participación está reconocida como derecho humano tanto por el Sistema Universal como por el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. En el primero, su reconocimiento parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos que lo contempla como el derecho de toda persona “a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.”⁶² Además, lo asocia con el “derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.”⁶³, teniendo en cuenta que en este artículo el término tomar parte libremente equivale a participar.

Los dos principales tratados universales de derechos humanos contienen disposiciones expresas sobre ella. Así en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se reconoce el derecho de los ciudadanos a la formación,

⁶¹ Mikael Nygård y Gunborg Jakobsson, “Political participation of older adults in Scandinavia: the civic voluntarism model revisited? A multi-level analysis of three types of political participation”, *International Journal of Ageing and Later Life* 8, n.º 1 (2013): 67, <https://doi.org/10.3384/ijal.1652-8670.12196>.

⁶² ONU Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948, art. 21, https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf.

⁶³ *Ibíd.*, art. 27.

afiliación y elección de sindicatos, sujeto únicamente a los estatutos correspondientes para impulsar y resguardar sus intereses socioeconómicos,⁶⁴ Y de forma expresa concibe la participación en asuntos públicos, de forma directa o por medio de representantes libremente elegidos, y a votar y ser elegidos.⁶⁵ Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PICIP) coincide con la ubicación de la participación en la fundación de sindicatos y asociaciones y a participar en reuniones pacíficas.⁶⁶

En este sistema no se cuenta con un tratado expreso de derechos humanos de las personas adultas mayores, no obstante el reconocimiento del derecho a la participación para este grupo de población se da bajo el principio de igualdad y no discriminación (incluida por edad)⁶⁷ en los dos pactos mencionados.

Complementariamente, dentro de este sistema se hallan algunos instrumentos internacionales de carácter extraconvencional que aportan para la comprensión del derecho y su aplicación nacional, entre los que se destacan:

1. Los informes del procedimiento especial sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, en los que se ha resaltado que: “Una 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”.⁶⁸

Además, este procedimiento ha considerado que es fundamental que las personas de edad estén en condiciones de vivir una vida autónoma y para ello sostiene que “se requiere un cambio radical de las ideas que tiene la sociedad sobre el envejecimiento”, y esto implica que hay que “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”.⁶⁹ Y que “la falta de oportunidades de participación puede conducir a la exclusión

⁶⁴ ONU Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 16 de diciembre de 1966, art. 8, https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf.

⁶⁵ *Ibid.*, art. 25.

⁶⁶ ONU Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 16 de diciembre de 1966, art. 21-2, https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf.

⁶⁷ ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, art. 26.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ CDH, *Informe Experta sobre disfrute de derechos humanos de personas de edad*, párr. 16.

social de las personas de edad y, en consecuencia, al deterioro de su salud física y mental”.⁷⁰

Bajo este contexto, para hacer frente a la exclusión y marginación sociopolítica en torno a la participación, el procedimiento considera que 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”,⁷¹ y los Estados deberían brindar servicios de movilización a las personas de edad para que sean parte de los eventos de gestión pública, participar en actividades gremiales y de salvaguardia, y de promoción de sus intereses particulares.⁷²

En el último informe del procedimiento bajo contexto de COVID, 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.⁷³

2. La Resolución sobre Derechos Humanos de las personas de edad aprobada el 7 de octubre de 2021,⁷⁴ señala con preocupación la situación agravada de extrema afectación que han tenido las personas adultas mayores tras la pandemia de COVID-19. Afirmar que existe discriminación por razones de edad, siendo un hecho frecuente y perjudicial, e indicando que “el edadismo agrava otras formas de discriminación y afecta negativamente a la participación de las personas de edad en todos los aspectos de la sociedad”.⁷⁵

Con respecto a la participación, exhorta a que se prohíban todas las prácticas de discriminación contra las personas de edad y a que los Estados faciliten sistemáticamente la consulta y la participación de las propias personas de edad. Determina varios ámbitos y derechos en donde deben existir facilidades para la consulta y la participación; no se comprenden como actos distintos ni separados. Destaca la necesidad de determinar e integrar las necesidades y la “participación significativa de las personas de edad y sus

⁷⁰ 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. 30, A/HRC/39/50.

⁷¹ CDH. *Informe sobre disfrute derechos humanos personas de edad.*, párr. 46.

⁷² *Ibíd.*, párr. 63.

⁷³ 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.

⁷⁴ *Ibíd.*

⁷⁵ *Ibíd.*, párr. 5.

organizaciones”⁷⁶ en las fases de preparación, respuesta y recuperación frente a emergencias.

Como se evidencia, 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 la necesidad de que sean facilitados por los Estados, faltando en el documento del Consejo quizás haber reafirmado que deben ser garantizados.

Por último, cabe destacar que 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, los cuales fueron propuestos a los gobiernos de todo el mundo para que sean incorporados en sus programas nacionales, siendo algunos de ellos:

- 1) Independencia: las personas de edad deben tener todos los derechos, y el de autosuficiencia en particular.
- 2) Participación: las personas de edad tienen derecho a continuar integradas en la sociedad, coadyuvar proactivamente en el diseño e implementación de políticas que menoscaben de forma directa a su bienestar, y poder comunicar sus saberes y experiencias a las jóvenes generaciones.
- 3) Cuidados y protección de su familia y comunidad: disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales al residir en instituciones de cuidados o tratamiento respetando su dignidad.
- 4) Autorrealización: aprovechamiento de oportunidades para el pleno desarrollo de su potencial.
- 5) Dignidad: los adultos mayores deben vivir con dignidad, seguridad y estar exentos de explotación, maltratos físicos y mentales. Por tanto, deben ser tratados dignamente.⁷⁷

De acuerdo a 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”.⁷⁸

⁷⁶ CDH, *Derechos Humanos de las personas de edad*, 7.

⁷⁷ ONU Asamblea General, *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad*, 16 de diciembre de 1991, A RES 46/91.

Estos principios fueron adoptados por la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre del año 1991, en el marco de la celebración de su Asamblea General, a través de la Resolución 46/91.

⁷⁸ ONU, *Principios en favor de las personas de edad*, 2, punto 7 y 9.

Es importante señalar que estos principios son una guía para la acción estatal a nivel nacional, y visualizan a la participación como un principio, es decir como 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 que, si bien no es expreso sobre derechos de personas adultas mayores, resulta valioso porque fija estándares para la comprensión de la participación social en las políticas públicas. En este informe se resalta que este derecho “está sólidamente afianzado en el derecho de 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”.⁷⁹

De acuerdo a este procedimiento, “la participación activa, libre y significativa excluye los actos simbólicos de participación, el mero intercambio de información o la consulta superficial”.⁸⁰

Además, para que la misma cumpla con estos parámetros, resalta 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.
- 6) Brindar las perspectivas aceptables para incidir en la toma de decisiones.⁸¹

Este informe concluye reafirmando que la participación constituye un derecho humano que debe ser garantizado por los Estados, 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”.⁸²

Por otra parte, a nivel del Sistema Interamericano el derecho a la participación se encuentra contemplado en la Declaración Americana de Derechos Humanos y Deberes

⁷⁹ ONU. CDH, *El derecho humano al agua potable y el saneamiento*, 31 de julio de 2014, párr. 17, A/69/213.

⁸⁰ CDH, *El derecho humano al agua potable y el saneamiento*, 6.

⁸¹ *Ibíd.*, párr. 19-31.

⁸² *Ibíd.*, párr. 87.

del Hombre⁸³ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁸⁴ a partir del reconocimiento de la participación en el gobierno, en la dirección de asuntos públicos y la vida cultural. Además cuenta con un reconocimiento expreso en la Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores (CIDPAM),⁸⁵ que es el primer y único acuerdo interamericano –y el 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 las personas, y que no deben ser sometidos a ningún tipo de acto discriminatorio basado en 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, entre los que se incluye expresamente a la participación, integración e inclusión plena y efectiva en la sociedad, que 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 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”.⁸⁶

Por otra parte, dentro de los deberes generales de los Estados se encuentra que “Promoverán la más amplia participación de la sociedad civil y de otros actores sociales, en particular de la persona mayor, en la elaboración, aplicación y control de políticas públicas y legislación”.⁸⁷

⁸³ IX Conferencia Internacional Americana, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, 1948, art. XIII y XX, <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>.

⁸⁴ OEA Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), *Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32)*, 7 al 22 de noviembre de 1969, art. 23, https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.

⁸⁵ 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://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf.

⁸⁶ OEA, *Convención Interamericana protección derechos personas adultas mayores*, art. 3.

⁸⁷ *Ibíd.*, art. 4, 4.f.

La participación en el ámbito público es reconocida como un derecho político, que se ejercerá de manera plena y efectiva, en igualdad de condiciones como los demás, y sin discriminación por edad,⁸⁸ por lo que 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 [acorde a] las opiniones, aportes y demandas de la persona mayor y de sus agrupaciones y asociaciones”.⁸⁹

Como se observa, la Convención señala los más amplios, integrales y claros alcances del derecho de participación de las personas adultas mayores porque la concibe como participación plena y efectiva entorno a 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 es el caso de Ecuador, que desde el deber de adecuación normativa se desarrolle una la legislación secundaria acorde a estos alcances.⁹⁰

Por otra parte, en el 2018 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió un informe temático sobre Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos⁹¹ que brinda 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, entre ellos las personas adultas mayores.

Entre lo más significativo del informe está la determinación de lo que comprende una política pública con enfoque de derechos humanos, la cual 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”,⁹² asumiendo que son lineamientos o pautas para la intervención de los Estados.⁹³

Otro estándar relevante es la determinación del principio de igualdad y no discriminación de los grupos históricamente discriminados. Se sostiene que deben ser priorizados y que se requiere “el diseño de medidas que tengan en cuenta las diversas

⁸⁸ OEA, *Convención Interamericana protección derechos personas adultas mayores*, art. 27.

⁸⁹ *Ibíd.*, art. 27, 27.d.

⁹⁰ Ecuador ratificó esta convención el 2 de diciembre de 2019.

⁹¹ OEA Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos*, 15 de septiembre de 2018, párr. 54-62, OEA/Ser.L/V/II.

⁹² CIDH, *Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos*, párr. 42.

⁹³ *Ibíd.*, párr. 43.

situaciones de las personas y grupos que debe atenderse para garantizar condiciones de igualdad y la remoción de los obstáculos en la realización de los derechos”.⁹⁴

Con respecto a la participación, la identifica como “participación activa [...] en la toma de decisiones públicas –entre ellas, en el ciclo de políticas públicas– no sólo es deseable sino un derecho exigible y una obligación del Estado”.⁹⁵

Finalmente, la Comisión deja claro que el derecho a la participación activa tiene que ser vinculante, que es necesaria la diversidad de mecanismos y espacios de participación, pero lo relevante radica en el impacto de esa participación en la construcción de políticas públicas. Además, y de forma complementaria, se requiere que sea tangible, es decir que “las opiniones que se consultan son luego plasmadas, producen modificaciones, reformulaciones, enriqueciendo así las distintas etapas del [ciclo de las políticas públicas]”.⁹⁶ Cabe precisar que de manera expresa la CIDH considera como una de las formas para promover la participación que se pueden implementar son los consejos consultivos.⁹⁷

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha puesto énfasis en el derecho a la participación de algunos sujetos: niños, niñas y adolescentes, víctimas de violencia sexual, pueblos indígenas, familiares de desaparecidos. Con respecto a las personas adultas mayores no tiene un pronunciamiento expreso, pero ha emitido una sentencia, en la que las considera como parte de los grupos vulnerables frente a los cuales los Estados tienen la responsabilidad de protección especial, lo cual comporta que los servicios destinados a los adultos mayores se deben prestar atendiendo a las necesidades de celeridad, simplificación procesal y efectividad.

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”.⁹⁸

Esta sentencia se sustenta en los principios y derechos contenidos en la Convención Interamericana sobre la protección de las personas adultas mayores, pero como vemos el desarrollo jurisprudencial todavía es limitado, pues se ha avanzado hasta

⁹⁴ CIDH, *Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos*, párr. 51.

⁹⁵ *Ibid.*, párr. 56.

⁹⁶ *Ibid.*, párr. 61.

⁹⁷ *Ibid.*, párr. 62.

⁹⁸ Corte IDH, “Sentencia de 06 de marzo de 2019 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Muelle Flores vs. Perú*, 06 de marzo de 2019, párr. 148, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_375_esp.pdf.

el reconocimiento de la igualdad y no discriminación por edad y su protección especial, quedando pendiente el derecho a la participación.

De esta forma, los más altos estándares de protección del derecho a la participación se encuentran en la CIDPAM, bajo las nociones de participación plena y efectiva que alcanzan una comprensión operativa para las políticas públicas desde la CIDH con la promoción de la participación activa en todos los ciclos de la política, y que en el marco universal encuentran un desarrollo a partir de los informes de los procedimientos especiales de los derechos de las personas adultas mayores y del agua y saneamiento, posicionando el alcance e implicaciones de la participación activa, libre y significativa como base para un envejecimiento activo.

4.2. Marco de protección nacional

El Ecuador, en 2008, se definió como “Estado constitucional de derechos y justicia”⁹⁹. 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 vínculos¹⁰⁰, y establece varios mecanismos de exigibilidad para garantizar su cumplimiento.

En ese sentido, la Constitución de la República de Ecuador 2008 (en adelante, CRE), señala que el más alto deber del Estado es “respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”.¹⁰¹ Contempla un extenso catálogo de derechos y fija principios que deben orientar la aplicación de los derechos.¹⁰²

Entre estos principios se consagra el de la igualdad y no discriminación, determinando varias categorías de protección, entre las cuales se encuentra la edad.¹⁰³ Expresamente señala que serán inconstitucionales las distinciones que “tenga[n] por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación”.¹⁰⁴

⁹⁹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador* (CRE), Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 1.

¹⁰⁰ Ramiro Ávila Santamaría, “Estado Constitucional de Derechos y justicia. En La Constitución de 2008 en el contexto andino” (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008), 23.

¹⁰¹ CRE, art. 3 y art. 11.9.

¹⁰² *Ibid.*, art. 11.

¹⁰³ *Ibid.*, art. 1.

¹⁰⁴ *Ibid.*, art. 11.2.

Las personas adultas mayores son consideradas constitucionalmente como parte de los grupos de atención prioritaria¹⁰⁵, reconociendo a este grupo de la población los siguientes derechos: “1. La atención gratuita y especializada de salud, así como el acceso gratuito a medicinas; 2. El trabajo remunerado, en función de sus capacidades, para lo cual tomará en cuenta sus limitaciones; 3. La jubilación universal; 4. Rebajas en los servicios públicos y en servicios privados de transporte y espectáculos; 5. Exenciones en el régimen tributario; 6. Exoneración del pago por costos notariales y registrales, de acuerdo con la ley; y, 7. El acceso a una vivienda que asegure una vida digna, con respeto a su opinión y consentimiento”.¹⁰⁶

La CRE determina que, en el establecimiento de políticas públicas y programas de atención para personas adultas mayores, se deben considerar las características específicas y su diversidad.¹⁰⁷ Constitucionalmente las políticas públicas son consideradas como garantías para hacer efectivos los derechos (Título III. Garantías Constitucionales. Capítulo Segundo. Políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana)¹⁰⁸ y se establece que se deberá garantizar el derecho de participar en “la formulación, ejecución, evaluación, y control de las políticas públicas y servicios públicos [...]”,¹⁰⁹ y en general, en la toma de decisiones y en el control popular del Estado.¹¹⁰

De esta manera, constitucionalmente se 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; y, 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación”.¹¹¹

El marco constitucional se ve complementado con la normativa secundaria vigente en el país. En primer lugar, se destaca la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores 2019 (LOPAM), que recoge de manera específica los derechos de las personas

¹⁰⁵ CRE, art. 35.

¹⁰⁶ *Ibid.*, art. 37.

¹⁰⁷ *Ibid.*, art. 38.

¹⁰⁸ *Ibid.*, 62.

¹⁰⁹ *Ibid.*, art. 85.

¹¹⁰ *Ibid.*, arts. 85 y 95.

¹¹¹ *Ibid.*, art. 100.

adultas mayores 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” (en adelante, Sistema), desarrollando los tres principios constitucionales de: atención prioritaria y especializada, igualdad y no discriminación, e *induvio pro personae*.¹¹²

Esta ley reconoce los siguientes derechos: Derecho a la vida digna; Independencia y autonomía; Libertad personal; Cultura; Deporte, recreación y turismo; Trabajo; Vivienda; Pensión alimenticia; Seguridad y a una vida libre de violencia; Consentimiento previo, libre e informado; Accesibilidad; salud integral, física, mental, sexual y reproductiva; Educación; Comunicación e información; y, Retorno digno.¹¹³

Si bien la Constitución reconoce a 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 personas adultas mayores, a través de sus gremios y organizaciones [...]”.¹¹⁴

Más adelante la ley señala cómo se integrará y organizará el Sistema “garantizando la participación ciudadana”,¹¹⁵ para finalmente, de forma concreta, incluir la participación activa como uno de los principios que se debe garantizar en el ciclo de la política pública.¹¹⁶ Además, dentro de los lineamientos de política pública se encuentra “Promover la participación de las personas adultas mayores”.¹¹⁷

En segundo lugar, se cuenta con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) que determina los mecanismos de participación, entre ellas veedurías, observatorios y consejos consultivos. Con respecto a este último, señala que son mecanismos de asesoramiento y resalta en la parte final que “Su función es meramente consultiva”.¹¹⁸

Sobre el mismo mecanismo y la conformación con personas adultas mayores, 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 conformar y convocar a los

¹¹² Ecuador, *Ley orgánica de las personas adultas mayores*, Registro Oficial 484, Suplemento, 9 de mayo de 2019, art. 4, lit. d).

¹¹³ *Ibid.*, arts. 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 30, 33, 34, 35, 38, 42, 48, 50 y 53.

¹¹⁴ *Ibid.*, art. 9, lit. h).

¹¹⁵ *Ibid.*, art. 54.

¹¹⁶ *Ibid.*, art. 56, lit. d).

¹¹⁷ *Ibid.*, art. 59, lit. f).

¹¹⁸ Ecuador, *Ley Orgánica de Participación ciudadana*, Registro Oficial 175, Suplemento, 20 de abril de 2010, art. 80.

consejos consultivos para el cumplimiento de sus fines y construir de forma participativa la Agenda Nacional para la Igualdad.¹¹⁹

Como parte de la normativa secundaria, según la jerarquía establecida por el marco constitucional, son los reglamentos aquellos que permiten la aplicación de las normas principales antes detalladas. Entre los pertinentes al tema de investigación se considerarán los que versen sobre personas adultas mayores y el mecanismo de participación denominado consejo consultivo.

El Reglamento General de la LOPAM, cuando menciona a la participación, lo hace como deber de la sociedad y el Estado promoverla desde la corresponsabilidad, así como en ámbitos públicos, sociales y familiares.¹²⁰ De forma expresa menciona: “las personas adultas mayores de pueblos y nacionalidades tienen derecho a la participación en el marco de su identidad étnica”.¹²¹

En la LOPAM y en su Reglamento no se determina de forma concreta el derecho a la participación de las personas adultas mayores, o en su lugar no se observa que el Reglamento logre 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 a los consejos consultivos de personas adultas mayores, en el Reglamento de la Ley Orgánica de los Consejos de Igualdad -CNII- son considerados como “mecanismo de consulta y asesoría”¹²² conformados por el Pleno del CNII y convocados por el Secretario. Esta última autoridad emitió la Resolución que reforma al Reglamento para la conformación y funcionamiento de los Consejos Consultivos Nacionales, y llama la atención que su contenido parte de los artículos 9 del LOCNI y el 80 de la LOPC, los que tan solo conciben a los consejos como de asesoría y mera consulta, y va más allá incluyendo a la participación, como se lee: “se constituyen en instancias de participación, consulta y asesoría de la política pública”.¹²³

Asimismo, esta Resolución reconoce a la participación como derecho de las personas adultas mayores para “participar e incidir en la toma de decisiones, planificación

¹¹⁹ Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad (CNI)*, Registro Oficial 521, 12 de junio de 2015, arts. 9.2 y 9.5.

¹²⁰ *Ibid.*, art. 11, num. 7 y art. 3.

¹²¹ *Ibid.*, art. 80.

¹²² *Ibid.*, art. 10.

¹²³ Ecuador CNII, *Resolución N° 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.

y gestión de los asuntos públicos, así como el control social en todos los niveles de gobierno y funciones del Estado”.¹²⁴

Una vez concluido esta presentación de los alcances del marco de protección nacional se puede concluir que los estándares más altos de protección del derecho a la participación se encuentran determinados en la Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores por cuanto determina principios específicos y no solo como un traslado de los principios generales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Además, reconoce el derecho a la participación activa de las personas adultas mayores y la obligación de los Estados para garantizarla.

Se cuenta adicionalmente con orientaciones específicas dadas por el Consejo de Derechos Humanos y los procedimientos especiales del Sistema Universal sobre el alcance de la participación en general, su carácter activo, inclusivo activa, pleno y eficaz: y además el reconocimiento específico de que este tipo de participación es un principio y derecho que se debe garantizar de manera inexcusable a las personas adultas mayores.

Por otra parte, la Constitución del Ecuador (2008) reconoce a la participación como un derecho y no excluye a las personas adultas mayores de su ejercicio, al contrario, le 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 personas adultas mayores, la cual retoma algunos principios constitucionales e incorpora algunos estándares internacionales como el de participación activa, sin embargo, no se reconoce expresamente a esta como derecho, y no se transversaliza el principio en su integralidad ni mucho menos se lo caracteriza como vinculante.

En general, la normativa secundaria es el reflejo del escueto e insuficiente reconocimiento del derecho la participación de las personas de edad que todavía se evidencia en el Ecuador. Por una parte, 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 existe uniformidad en su determinación.

¹²⁴ CNII, *Reglamento conformación y funcionamiento Consejos Consultivos Nacionales*, art. 13.

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 le 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 entorno a la participación de las personas adultas mayores y al envejecimiento activo como una solución viable frente al fenómeno global de envejecimiento.

A partir de este posicionamiento, se asume a la acción social como la participación en sí misma y la considera como el instrumento que permite incidir en el diseño de políticas públicas con el objeto de transformar condiciones de injusticia y desigualdad al asumir el rol fundamental de enlace entre sociedad y gobierno/Estado para posicionar las necesidades e intereses de las personas adultas mayores en el debate y gestión pública.

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

Finalmente, se concluye que la participación social de las personas adultas mayores es un derecho humano que responde a la necesidad de observar y considerar 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 (CNII)

Este capítulo ubica los alcances de las políticas públicas nacionales que se han desarrollado sobre el derecho a la participación de las personas adultas mayores, luego pasa a analizar la estructura institucional para concretar dichas políticas, y finaliza ubicando en la práctica y desde la visión de diferentes actores, incluidos las personas adultas mayores, en qué medida el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) ha garantizado el derecho a la participación de las personas adultas mayores a través de la formulación de políticas públicas durante el período 2014-2021.

Para el procesamiento se ha articulado información secundaria y primaria, esta última recopilada a través de entrevistas semiestructuradas y un grupo focal con personas adultas mayores que formaron parte de los Consejos Consultivos. También se incluye entrevistas semiestructuradas al Secretario Técnico del CNII (2018-2019) y algunos funcionarios de la misma institución, funcionarias técnicas del Ministerio de Inclusión Económica y Social, funcionaria de la Secretaria Técnica del Consejo de Protección de Derechos del cantón Cayambe, y un Especialista en materia de adultos mayores. Finalmente se incluyen los resultados de una observación realizada al último proceso de conformación del Consejo Consultivo de Personas Adultas Mayores 2021-2023.

1. Características del sujeto de derechos

De acuerdo al último informe del Ministerio de Inclusión Económica y Social, se hace una descripción de la población adulta mayor donde se da cuenta que:

según el Índice de Registro Social – IRS (2013-2014), se puede notar que el 80,4% de la población adulta mayor se encuentra en condiciones de pobreza y pobreza extrema; mientras que, el 19,6% pertenecen al rango de no pobreza. Asimismo, según el Registro Social (Métrica 2018), existe un 76,6% de personas adultas mayores en pobreza o extrema pobreza y un 23,4% en situación de no pobreza.¹²⁵

¹²⁵ Ecuador Ministerio de Inclusión Económica y Social, “Informe del Estado Situacional del Servicio de Cuidado Gerontológico Integral para Personas Adultas Mayores provisionado por el MIES y Entidades Cooperantes”, Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2022, 6,

Esta información oficial muestra que la gran mayoría de la población adulta mayor del Ecuador (8 de cada 10) vive en situación de vulnerabilidad. Además, únicamente 2 de cada 10 personas adultas mayores tienen pensión de jubilación,¹²⁶ dato que evidencia que el mandato constitucional de universalización de la seguridad social no se cumple o se evade, y que se explica, entre otras cosas, porque “en el país solo una de cada tres personas acceden a un empleo formal y, por lo tanto, al aseguramiento en el IESS.”¹²⁷ No obstante, no solo que pocas personas acceden a este beneficio, sino que existe inequidad. Así, quienes han tenido mayores ingresos, al jubilarse recibirán 7 veces más de lo que aportaron en su vida activa, mientras que quienes tuvieron menores ingresos recibirán como pensión solo 5 veces más de lo aportado en su vida activa, dato que se encuentra detallado en el video informativo que forma parte del artículo.¹²⁸

De acuerdo a la investigación del portal Primicias, al mes de mayo de 2022 en Ecuador se paga la pensión más alta de la región: en promedio un pensionista del IESS recibe USD 661,9 cada mes, lo cual proyecta una brecha significativa al compararlo con aquellas 8 de cada 10 personas adultas mayores que no reciben pensión sino bonos mensuales (subsídios) por parte del Estado: 1) Pensión no Contributiva Mis mejores Años de USD 100 mensuales entregado a 310.566 PAM en condiciones de extrema pobreza, y 2) Pensión no Contributiva Adulto Mayor de USD 50 mensuales que se entrega a 7.505 PAM de 65 años en situación de vulnerabilidad.¹²⁹ La brecha es evidente.

Otra característica importante a señalar, y que se anticipó en la Introducción, tiene que ver con los datos de proyección poblacional al 2022 detallados en el Cuadro 1 del Anexo 2, en el cual se puede observar que el porcentaje de mujeres adultas mayores de las 24 provincias es mayor al de los hombres adultos mayores, tanto en la zona urbana (8,44% frente al 7,18%) como en la zona rural (8,52% frente al 7,21%), en relación desde luego al dato de proyección poblacional nacional de todas las edades. Del mismo modo, al considerar ambas zonas (urbana y rural) de las 24 provincias, las mujeres adultas mayores representan el 8,47% de la población total nacional de todas las edades, mientras que los hombres adultos mayores representan el 7,19%.

<https://info.inclusion.gob.ec/index.php/informes-pamusrext/2022-inf-pam-usrint?download=2304:informe-adulto-mayor-abril>.

¹²⁶ Primicias.ec, “Dos de cada 10 adultos mayores acceden a una pensión de jubilación”, *Primicias*, 1 de mayo de 2022, <https://www.primicias.ec/noticias/economia/pension-jubilados-iess-ecuador/>.

¹²⁷ *Ibid.*, párr. 3.

¹²⁸ *Ibid.*, 01:10.

¹²⁹ *Ibid.*, párr. 6-8.

Un dato revelador da cuenta que, del 7,82 % de proyección de la población adulta mayor al 2022, no existe información de cuántas PAM de este porcentaje forman parte de la tercera edad sexo-género diversa.¹³⁰ Al mismo tiempo, “Otro estudio refleja que el 58% de la población LGBTIQ+ no está afiliada al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) ni tiene acceso a otro tipo de seguro de salud. Esta última cifra se desprende de la Encuesta de Condiciones de Vida de la Población LGBTIQ+, presentada en 2013, también por el INEC [...]”.¹³¹

Este escenario se complejiza aún más cuando el Ministerio de Inclusión Económica y Social, ente rector de la política pública para la protección de grupos de atención prioritaria, y el Ministerio de Salud “no cuenta con datos específicos que permitan hacer un diagnóstico de la situación actual de la tercera edad LGBTIQ+.”¹³²

Estos datos proyectan un acelerado crecimiento de este grupo en un escenario donde 8 de cada 10 personas adultas mayores viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, y por supuesto en situación de vulnerabilidad, lo que requiere con urgencia el reconocimiento de sus derechos y adecuadas políticas públicas que garanticen el cumplimiento de los mismos, pero sobre todo su participación activa durante todo el ciclo de las políticas.

2. Políticas públicas y derecho a la participación social

Bajo el modelo garantista de Estado constitucional de derechos, las políticas públicas y el derecho a la participación están interrelacionados y tienen un peso fundamental. De acuerdo a la CRE, las políticas públicas, servicios públicos y 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 las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en todo el ciclo de la política.¹³³

La participación social tiene un lugar destacado en el tratamiento constitucional pues se desarrolla a través de todo un título y es asumida como forma de organización del

¹³⁰ Edición Ciontonce, “Vejez LGBTIQ+: vivir la cuenta regresiva en el olvido”, Edicion111.com, 21 de marzo de 2022, párr. 5, <https://edicion111.com/2022/03/21/vejez-lgbtqi-vivir-la-cuenta-regresiva-en-el-olvido/>.

¹³¹ *Ibid.*, párr. 6.

¹³² *Ibid.*, párr. 34.

¹³³ CRE, art. 85.

poder popular (Título IV. Participación y organización del poder).¹³⁴ Se la concibe así, 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, está incidir en políticas públicas.¹³⁵

Raúl Velásquez, define a la política pública como “Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.”¹³⁶

Además menciona tipos de fallas en las definiciones. En una de ellas señala que: “la política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción, propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales,”¹³⁷ es decir, definiciones en las que se ignoran elementos esenciales de la política pública como su finalidad, sus instrumentos para alcanzar los fines previstos y la posible participación de los sujetos de derechos en la formulación de la política, concluyendo que la política pública será exitosa cuando logre producir los resultados previstos por sus autores, con lo cual se contribuye a la reducción del problema o a su prevención.

Por otra parte, a pesar de ubicar las causas que originan el problema, esto no significa que se pueda solucionar fácilmente con una política pública, como lo señala Janeth Kelly: “no hay garantías de éxito para llevar a cabo las políticas públicas que un país necesita para su desarrollo,”¹³⁸ puesto que, aunque existan problemas identificados y posibles soluciones establecidas por los gobiernos, estas situaciones problemáticas subsisten y se agravan con los cambios de gobierno. En ese sentido, Kelly plantea que “las políticas públicas [surgen] de un complejo proceso en el cual intervienen muchos actores cuyos intereses, poder y ubicación es necesario entender”,¹³⁹ y que no existe una

¹³⁴ CRE, arts. 95-117.

¹³⁵ *Ibid.*, arts. 95 y 96.

¹³⁶ Raúl, Velásquez, “Hacia una nueva definición del concepto de política pública”, *Revista Desafío*, No. 20 (2009): 156, <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633165006.pdf>.

¹³⁷ Jeanet Kelly, *Proceso y práctica: el ciclo de las políticas públicas*, en Kelly Jeanet, comp., *Políticas Públicas en América Latina: teoría y práctica* (Caracas: Ediciones IESA, 2003), 152.

¹³⁸ *Ibid.*, 166.

¹³⁹ *Ibid.*, 59.

¹³⁹ *Ibid.*, 62.

participación equitativa de los ciudadanos en el proceso. De allí que se propone el siguiente ciclo:

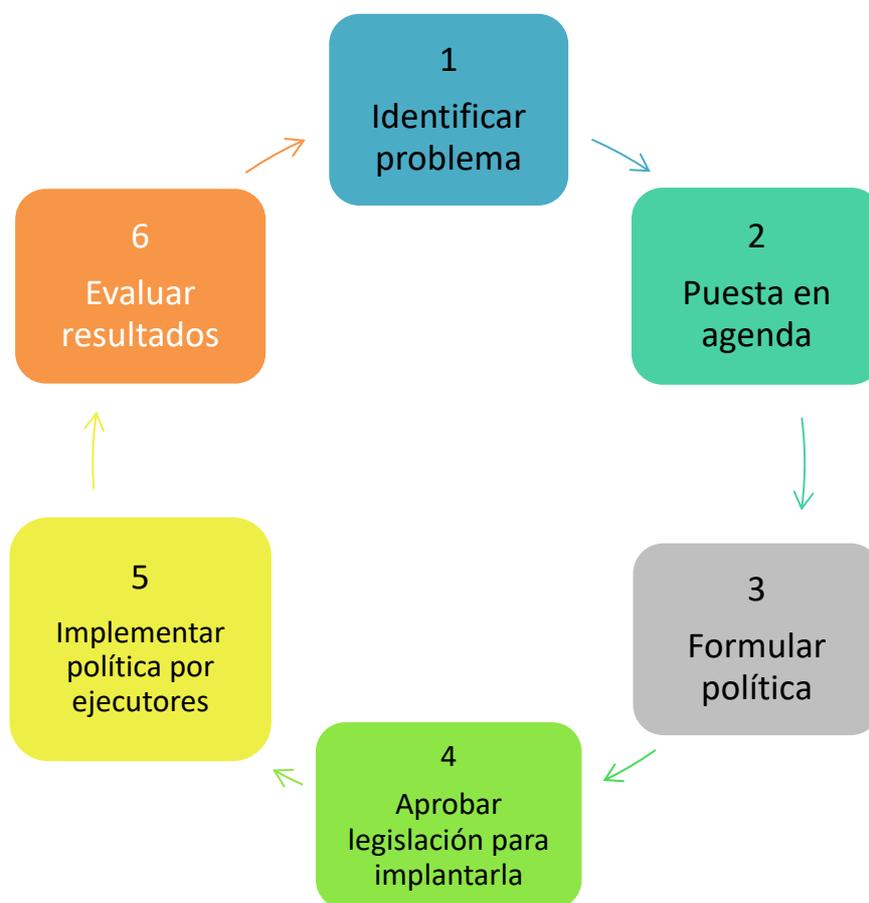


Gráfico 4. Ciclo de la política pública.
Fuente y elaboración propias

Donde:

1. Sobre el primer paso, Kelly señala que no todo problema llegará a formar parte de la agenda.¹⁴⁰ Las políticas no responderán jamás a todas las demandas de los ciudadanos.¹⁴¹
2. Para formar parte de la Agenda debe constar: a) Alto nivel de consenso, y b) Existencia de grupo de promotores influyentes.¹⁴² Los ciudadanos no tendrán igual acceso a la definición de la agenda pública por desinterés, desconocimiento y falta de acceso directo a procesos de toma de decisiones.

¹⁴⁰ Kelly, *Proceso y práctica: el ciclo de las políticas públicas*, 64.

¹⁴¹ *Ibid.*, 65.

¹⁴² *Ibid.*, 66-7.

3. El proceso de formulación es reiterativo e implica distintos enfoques de constante experimentación. Su debilidad común: la precipitación al formularlas. Las formulan los tecnócratas (modelo clásico). Personas o grupos afectados sugieren soluciones (democracia).
4. La legislación sobrelleva la jerarquía de las decisiones. Decisiones formales implican reglas: pone límite o deber. La formalidad se refleja en su validación.
5. El proceso de implementación de las políticas es complejo y difícil porque se mantiene una tradición burocrática y los ejecutores están en desacuerdo con la política. Se visibiliza la existencia de un problema de *agencia*.
6. La evaluación indica que no se ha logrado del todo el objetivo. Surge un problema y se inicia el ciclo. En el proceso de evaluación existen tres reglas: 1) Evaluación debe ser incorporada; 2) Evaluador ente independiente; y, 3) Transparencia.

De esta manera, es importante que autoridades, agentes, ejecutores y ciudadanos estén capacitados para formar parte del ciclo de las políticas públicas, para cuestionar, proponer y/o hacer estas políticas, las cuales son fundamentales porque el punto de partida de las acciones son las comunidades. Las políticas públicas deben ser integrales, y debe existir suficiente autonomía política y financiera para lograr su efectiva implementación, para lo cual se deben establecer prioridades para la asignación de recursos de la comunidad o del grupo poblacional que lo requiere.

Las políticas públicas son consideradas entre los principios constitucionales para la aplicación de los derechos, destacando su aporte para el desarrollo progresivo de los mismos,¹⁴³ y se ha establecido expresamente que la falta de cumplimiento o la afectación que estas provoquen a un derecho constitucional puede demandarse judicialmente.¹⁴⁴

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, 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 de manera

¹⁴³ CRE, art. 11.8.

¹⁴⁴ *Ibíd.*, art. 88.

obligatoria todas las políticas, programas y proyectos, así como el presupuesto y la inversión de los recursos públicos.¹⁴⁵

Y en cuanto al rol que las políticas públicas y la participación tienen para la garantía de los derechos de las personas adultas mayores, la CRE determina que el Estado “debe establecer políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores” y “fomentar el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas”.¹⁴⁶ Además se establece un marco institucional para la transversalización de las políticas públicas de este grupo a través del funcionamiento de Consejos Nacionales de Igualdad, entre los que se incluye el Intergeneracional, el cual tiene entre sus funciones la adopción de agendas de igualdad que deben integrarse al Sistema Nacional de Planificación.¹⁴⁷

Como se observa, la estructura constitucional da cuenta de una incorporación de los elementos básicos que postula 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. Ella permite evidenciar la inclusión del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, las cuales siguiendo a González Plessman deben tener como componentes esenciales las obligaciones contraídas voluntariamente por los Estados y la participación de la sociedad.¹⁴⁸ Además, traduce un nuevo modelo en la relación de ideología, derecho e institucionalidad que plantea Ávila,¹⁴⁹ sobre la cual se asienta un modelo garantista encaminado a la realización de los derechos.

Bajo este marco, se pasa a analizar a continuación dos instrumentos básicos de política pública que el Estado ecuatoriano ha utilizado para efectivizar el derecho a la participación de las personas adultas mayores: los planes nacionales de desarrollo y las agendas de igualdad, adoptados por el gobierno ecuatoriano entre 2013 y 2021. Para este análisis se observa cómo incluyeron la participación ciudadana, entre sus objetivos, metas planteadas, así como los resultados alcanzados y expuestos a través de indicadores que se encuentran disponibles en las páginas institucionales.

¹⁴⁵ CRE, arts. 279, 280 y 340.

¹⁴⁶ *Ibid.*, art. 38.

¹⁴⁷ Ecuador, *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*, Registro Oficial 283, Segundo Suplemento, 7 de julio de 2014, art. 9.5.

¹⁴⁸ Antonio González Plessman, “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: una propuesta para su conceptualización”, *Aportes Andinos* n.º 23 (2008): 1-2, <http://hdl.handle.net/10644/1022>.

¹⁴⁹ Ramiro Ávila Santamaría, “Retos de una nueva institucionalidad para la protección de derechos humanos”, *Aportes Andinos* No. 23, (2008): 1, <http://hdl.handle.net/10644/1033>.

Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (PNVB 2013-2017)

Este plan fue adoptado en 2013 dentro del segundo período de gobierno del presidente Rafael Correa Delgado. El derecho a la participación fue contemplado en el Objetivo Quinto del PNVB 2013-2017 en los siguientes términos: “Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad”,¹⁵⁰ y fijó como meta: “Revertir la tendencia en la participación de la ciudadanía en actividades culturales, sociales, deportivas y comunitarias y superar el 14 %”,¹⁵¹ que se evaluó con el indicador participación ciudadana en estas actividades.

La evaluación de esta meta la llevo a cabo la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) tomando como fuente de datos la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU; junio 2015) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), encuesta que tomó de forma aleatoria a personas de 16 años en adelante que respondieron haber participado activamente en actividades sociales, culturales, deportivas y comunitarias en los siguientes grupos: “Un sindicato o una asociación de empresarios; Un colegio profesional; Una parroquia u otro tipo de organización religiosa; Un comité de padres de familia; Un grupo deportivo; Un grupo cultural o de ocio; Una organización de mujeres; Una asociación juvenil o estudiantil; La junta parroquial; Un comité barrial/comunitario; Una cooperativa de ahorro y crédito; Una comunidad / Recinto; Una junta de agua o Asociación de productores, comerciantes o agricultores; Un voluntariado; o, Colectivos / asambleas”.¹⁵²

Como se observa en el gráfico 5, la participación de la ciudadanía en actividades culturales, sociales, deportivas y comunitarias fue cambiante, teniendo los picos más altos en junio 2011, junio 2016 y junio 2017, y el más bajo en junio 2014. Las cifras de junio 2016 y junio 2017 muestran, en principio, el cumplimiento de la meta planteada: superar el 14 %.¹⁵³

¹⁵⁰ Ecuador Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*, Registro Oficial Suplemento 78, 11 de septiembre de 2013, 181, <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2018/10/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir-2013-%E2%80%932017.pdf>.

¹⁵¹ SENPLADES, *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*, 195.

¹⁵² Ecuador Subsecretaría de Información, “Ficha Metodológica”, *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*, accedido 29 de enero de 2022, file:///C:/Users/ASUS/AppData/Local/Temp/Rar\$DIA5036.45869/5.1%20Participaci%C3%B3n%20de%20la%20ciudadan%C3%ADa%20en%20activ%20social%20cultural%20deport%20y%20comunit.pdf.

¹⁵³ Ecuador Sistema Nacional de Información, “Consulta de Indicadores y Datos, Objetivos, Metas e Indicadores Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017”, *Sistema Nacional de Información*, accedido 15 de julio de 2021,



Gráfico 5. Participación de la ciudadanía en actividades sociales, culturales, deportivas y comunitarias a nivel nacional

Fuente: INEC-ENEMDU (Módulo de Participación Ciudadana), Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES

Elaborado por: Subsecretaría de Información SENPLADES, 2017

Y en cuanto a las personas adultas mayores, como se puede observar en el siguiente gráfico, junio 2008 (15,07 %) fue cuando las personas adultas mayores tuvieron mayor nivel de participación en actividades culturales, sociales, deportivas y comunitarias. En cambio, junio 2015 (8,66 %) es el período con menor porcentaje de este tipo de participación, cerrando a junio 2017 con un 11,31 %, ¹⁵⁴ cifra que expresa un nivel de implicación no deseado de este grupo de edad en este tipo de actividades, demostrando que la meta propuesta no se cumplió.



Gráfico 6. Participación de los Adultos Mayores en actividades sociales, culturales, deportivas y comunitarias a nivel nacional

Fuente: INEC-ENEMDU (Módulo de Participación Ciudadana), Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES

Elaborado por: Subsecretaría de Información SENPLADES, 2017

<http://indestadistica.sni.gob.ec/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=SNI.qvw&host=QVS@kukuri&anonymous=true>
<http://indestadistica.sni.gob.ec/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=SNI.qvw&host=QVS@kukuri&anonymous=true&bookmark=Document/BM71>

¹⁵⁴ Sistema Nacional de Información, *Consulta Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*, accedido 15 de julio de 2021.

Así, el indicador de participación de este plan evaluó exclusivamente la participación ciudadana en actividades lúdicas, pero con escasa o nula presencia en el desarrollo e implementación de acciones que motiven mayor incidencia directa o indirecta en la institucionalidad estatal al momento de conocer y discutir los problemas de las personas adultas mayores, al igual que sus intereses, y desde luego participar de forma activa y efectiva en la toma de decisiones y diseño de políticas públicas.

En conclusión, hasta mediados del 2017, fecha en la cual termina el período planificado para este plan, uno de cada diez adultos mayores participaba de alguna organización social, deportiva, cultural o comunitaria,¹⁵⁵ resultado que, en relación al tipo de participación evaluada tampoco era optimista pues no se alcanzaba el 14 %, pero sobre todo no evaluó una acción social efectiva con incidencia en espacios de toma de decisiones, manteniéndose de esta manera en los escalones bajos de la Escalera de Participación, y visualizando la gran distancia con el contenido y propuesta de la Teoría Crítica, la cual reconoce como fundamento de la realidad la participación de la sociedad con la institucionalidad estatal en una relación dialéctica que expresa contradicciones que van más allá de actividades culturales, sociales, deportivas y comunitarias, y que por tanto, siguiendo a Víctor Hugo Torres, no se instala como dispositivo social que dispute espacios de poder deliberativo.

Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional ANII 2013-2017

La CRE dispuso la creación de cinco consejos nacionales para la igualdad 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”.¹⁵⁶ El Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) tomó la posta del trabajo que venía desarrollado en este campo el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA),¹⁵⁷ el cual, como lo señala León, elaboró una agenda de igualdad dentro del proceso de transición.

La Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017 fue elaborada durante 2013 por el CNNA y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

¹⁵⁵ 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.

¹⁵⁶ CRE, art. 156.

¹⁵⁷ Al respecto, la disposición transitoria sexta de la CRE 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”.

(SENPLADES). Luego fue puesta en consideración de los consejos consultivos de la niñez y adolescencia y en seis talleres con adolescentes, jóvenes y adultos mayores, revisada por funcionarios del CNNA y MIES, y enriquecida por los aportes de los ministerios del área social, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio del Interior y la Asociación de Municipalidades del Ecuador (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia). La Agenda fue presentada oficialmente en 2014. No menciona la participación de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con los diferentes grupos etarios ni su discusión y consenso en el Consejo Sectorial de Desarrollo Social.¹⁵⁸

Esta agenda respondía a los principios y criterios de gestión delineados por el Plan Nacional del Buen Vivir del mismo período, y con relación a los adultos mayores tomó como punto de partida el quinto objetivo previamente citado.

Por su parte, el eje de gestión de la ANII 2013-2017 titulado “Espacios y participación” ubica a los Consejos Consultivos como unidades de apoyo donde la ciudadanía y organizaciones civiles asumen la figura de asesores, una función meramente consultiva de acuerdo al art. 80 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.¹⁵⁹

Esta agenda proporcionó información relevante como la ausencia de datos y conocimiento sobre la existencia de organizaciones de personas adultas mayores que no sea la de jubilados del seguro social, donde incluso la encuesta SABE I¹⁶⁰ reveló que en el país existe una incipiente y aislada participación de este segmento poblacional en organizaciones, asociaciones o gremios.¹⁶¹

No existe información disponible sobre el cumplimiento o no del objetivo relacionado con la participación de las personas adultas mayores previsto en la agenda, conforme lo reconoció Grace Vásquez, ex Directora Técnica del CNII, al señalar que: “no se ha realizado un proceso de evaluación de la agenda anterior (2013-2017)”.¹⁶²

Considerando la imposibilidad de analizar el cumplimiento de los objetivos de esta agenda, a continuación se detallan algunos de los resultados obtenidos en la Encuesta Nacional de Participación Ciudadana (ENPC-2008), diseñada por SENPLADES, y

¹⁵⁸ Mauricio León G., “Protección social de la niñez en el Ecuador”, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL, 2017), 50, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41233/1/S1700082_es.pdf.

¹⁵⁹ Ecuador Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII), “Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017”, *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*, accedido 22 de abril de 2021, 98, http://sitp.pichincha.gob.ec/repositorio/disenio_paginas/archivos/Agenda-Nacional-Igualdad-Intergeneraci%C3%B3n.pdf.

¹⁶⁰ Ecuador Instituto Nacional de Estadística y Censos, “Encuesta de Salud, Bienestar del Adulto Mayor (SABE I)”, *INEC*, accedido 8 de enero de 2022, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-de-salud-bienestar-del-adulto-mayor/>.

¹⁶¹ CNII, *Agenda Nacional 2013-2017*, 99.

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

elaborada y aplicada por el INEC,¹⁶³ que fue un insumo importante para la elaboración de esta agenda y que dio cuenta de la medición estadística sobre participación de personas adultas mayores, y otros grupos etarios, en actividades detalladas en el quinto objetivo, meta e indicador del PNVB 2013-2017.

De acuerdo a esta encuesta, a junio 2008 ocho de cada diez adultos mayores no han participado nunca en algún comité de padres (Ver Anexo 1, Grafico 1) Así, la participación de los adultos mayores es mínimo en este tipo de espacios conectados con la familia y el sistema educativo, lo cual le mantenía en niveles bajos de la Escalera de Participación.

Del mismo modo, la participación de las personas adultas mayores en grupos deportivos tampoco expresa cifras importantes de participación, y más bien se observa que al 2008 era mínimo el involucramiento en este tipo de ambientes de actividad física (Ver Anexo 1, Grafico 2). De esta manera, el diagnóstico describía a esa fecha una realidad nada optimista, resaltando que el parámetro establecido para medir la participación de los distintos grupos poblacionales se circunscribía exclusivamente a espacios sociales.

En actividades culturales la tendencia se mantiene: la participación de los adultos mayores es mínima, al igual que el resto de grupos etarios donde; cabe señalar que no se incluye y detalla resultados de las personas de 35 a 64 años. Igualmente, el análisis previo sobre participación también se aplica a este resultado (Ver Anexo 1, Grafico 3).

Por otro lado, se mantiene la escasa participación de las personas adultas mayores, en esta ocasión en asociaciones estudiantiles (Ver Anexo 1, Grafico 4). que, de una u otra forma, podrían ser espacios de disputa y posicionamiento de objetivos a un nivel micro de la sociedad frente a la institucionalidad estatal.

En un entorno más cercano: el barrio, los adultos mayores tampoco presentan un mejor nivel de participación, incluso entre quienes están afiliados o son miembro de algún comité barrial, asumiendo que en este ámbito es posible construir tejidos sociales con el objeto de obtener mayor incidencia política e influencia en la toma de decisiones (Ver Anexo 1, Grafico 5).

El último resultado, participación en actividades de voluntariado (Ver Anexo 1, Grafico 6), se conecta con la crítica que realiza R. Binstock al concepto Envejecimiento

¹⁶³ Ecuador INEC, "Participación Ciudadana. Análisis de la información estadística", INEC, 2008, https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Estudios/Estudios_Socio-demograficos/Participacion_2008.pdf.

Activo, y que Rodrigo Serrat retoma en su trabajo para referirse al argumento de la filosofía de la consolación empleada por E. Goffman, quien señala que estas actividades son una estrategia de aceptación de un nuevo rol social por parte de los adultos mayores, pues se les ofrece una opción de participar en espacios como voluntariado cuyo impacto real a nivel político y social es muy limitado o nulo, es decir, con poca o nula incidencia en los procesos reales de toma de decisiones.¹⁶⁴

Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida

Este plan fue aprobado en julio 2015 por el gobierno del presidente Lenín Moreno, declarando que las prioridades nacionales se alineaban a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.¹⁶⁵ La participación fue contemplada en el séptimo objetivo: “Incentivar una sociedad libre y participativa, con un Estado cercano con servicios de calidad y calidez”.¹⁶⁶ Se abandonaba la relación identidad nacional-participación y se establecía un vínculo con el concepto libertad, promoviendo un sentido unidireccional de la generación de la política: del Estado a la sociedad.

La meta que se fijó para este objetivo fue: “Fortalecer 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”,¹⁶⁷ teniendo como indicador de evaluación el porcentaje de mecanismos de participación ciudadana implementados en las diferentes instituciones del Estado.

Un hallazgo importante de esta investigación fue establecer que tanto el séptimo objetivo como la meta propuesta fueron eliminadas de este plan, lo cual se pudo detectar accediendo al Informe de cierre del proceso de Homologación de Indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, documento que hace referencia a la eliminación oficial de ciertos indicadores señalando que:

[...] es necesario presentar aquellos indicadores que fueron eliminados oficialmente a través de la aprobación del CNP, debido principalmente a la no disponibilidad de fuentes

¹⁶⁴ Serrat Fernández, *La participación de las personas mayores*, 37.

¹⁶⁵ 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*, 2019, 8, <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/09/Caja-de-herramientas-ODS-V6.pdf>.

¹⁶⁶ Ecuador Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, “Plan Nacional del Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida”, *SENPLADES*, 2017, <http://bicloud.senplades.gob.ec/pentaho/api/repos/:public:SNIObjtivos:Objtivos.wcdf/generatedContent?userid=pentahopublic&password=pentaho#>.

¹⁶⁷ SENPLADES, *Plan Nacional del Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida*.

de información; se ha incluido el detalle de estos indicadores en el Anexo 3, con la finalidad de tener en cuenta sus particularidades, y que puedan servir de base para el planteamiento de indicadores en posteriores agendas de planificación nacional.¹⁶⁸

El Anexo que se menciona en la cita, no se encuentra adjunto al informe. Esta eliminación también se puede verificar en el portal web del INEC (Sociedad Participativa), donde se confirma que no existen ambos elementos, y que 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”,¹⁶⁹ y como indicador de evaluación: Confianza en la Defensoría Pública.

Por este motivo, no se puede adjuntar, analizar ni sacar conclusiones de resultados de un objetivo y meta que fueron descartados por los agentes estatales sin información ni mayor explicación, salvo la referencia citada anteriormente, así como no se puede analizar su cumplimiento en relación a los lineamientos de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Finalmente, la propuesta inicial del séptimo objetivo, con su respectiva meta e indicador de evaluación, visualizaba una postura conservadora del Estado donde la participación era vista como irrelevante, peligrosa e incluso un obstáculo inadecuado para alcanzar ciertos objetivos estatales, proyectando una sociedad de control que utiliza medios interiorizados en las personas (deformador universal) para limitar una real y efectiva presencia e incidencia, razón que quizás motivó su exclusión, mientras que una postura crítica vuelve a estar ausente para impulsar procesos de participación activa.

Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional ANII 2017-2021

Esta agenda fue aprobada por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional el 10 de julio de 2018, como un instrumento de protección y garantía de derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores del Ecuador. Su elaboración se fundamentó en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021

¹⁶⁸ Ecuador INEC, “Informe de cierre del Proceso de Homologación de Indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021”, *INEC*, 2020, 11-2, https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sistema_Estadistico_Nacional/Planificacion_Estadistica/Informe%20cierre%20proceso%20indicadores%20PND2017-2021.pdf; énfasis añadido.

¹⁶⁹ Ecuador INEC, “Indicadores estadísticos homologados para el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, Sociedad Participativa”, *INEC*, accedido 8 de enero de 2022, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/incentivar-una-sociedad-participativa-con-un-estado-cercano-al-servicio-de-la-ciudadania/>.

Toda una Vida, enmarcándose además en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Esta agenda establecía algunas propuestas entorno a políticas públicas y líneas de acción para atender a los segmentos mencionados anteriormente, a través de un ejercicio técnico de caracterización e identificación de brechas existentes como insumo para el diseño y formulación de políticas públicas de carácter prioritario enfocadas en lograr una sociedad equitativa y libre de discriminación.¹⁷⁰

También detalla el reconocimiento de la participación ciudadana como un derecho, garantía constitucional y mecanismo con diferentes aristas, como por ejemplo el derecho a participar de las personas adultas mayores en asuntos de interés público a través de dispositivos de democracia directa, representativa y comunitaria, disposición establecida para este grupo específico en el artículo 38 de la CRE.

Por otra parte, señala 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”,¹⁷¹ referencia contextualizada en el ámbito de la participación como mecanismo constitucional con carácter de exigibilidad y control social,¹⁷² donde 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”.¹⁷³

Un detalle importante tiene que ver con la metodología para su elaboración, la cual se construyó en cuatro fases: 1) Diagnóstico; 2) Formulación de las políticas públicas; 3) Aprobación de la ANII 2017-2021 (lo cual se produjo en julio 2018); y, 4) Socialización y difusión. Se señala que en todas las fases se contó con la participación de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores, proceso desarrollado en 22 provincias del país, menos en Sucumbíos y Galápagos, mediante la implementación de “46 talleres con 1.459 personas: 480 niñas, niños y adolescentes, 421 jóvenes y 558 personas adultas mayores”.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Ecuador CNII, “Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021 ¡Juntos por un camino de igualdad!”, CNII, 2018, 1, <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Agenda-Nacional-para-la-Igualdad-Intergeneracional.pdf>.

¹⁷¹ CNII. *Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021*, 50.

¹⁷² CRE, art. 95.

¹⁷³ CNII. *Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021*, 51.

¹⁷⁴ *Ibid.*, 52.

En la sección 6 denominada La participación ciudadana como metodología de trabajo en la construcción de la ANNI 2017-2021, se destaca la implementación de una encuesta de línea en mayo 2017 por parte del CNII, con el objeto de recopilar la opinión de los distintos grupos generacionales, incluida las personas adultas mayores, sobre el cumplimiento y ejercicio de su derecho de acceso a los servicios públicos. Los resultados de esta encuesta (Anexo 2 de la ANII 2017-2021)¹⁷⁵ muestran datos interesantes, pero ninguno de ellos da cuenta de cifras relacionadas con el derecho a la participación.

El capítulo de la agenda sobre Adultos Mayores describe los derechos de este grupo contemplados en la Constitución e instrumentos internacionales. Se evidencia un acercamiento asistencial, al destacar la necesidad de una atención prioritaria donde la idea de fragilidad y vulnerabilidad predominan, sobre todo en salud, economía y seguridad, planteando para ello criterios como incorporarlos a la sociedad y la posibilidad de una vejez positiva con una vida digna, tranquila y saludable, criterios que limitan y omiten la opción de una participación activa.

De esta manera, al revisar este documento se pudo verificar los siguientes aspectos:

- 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; y,
- 2) La ANII 2017-2021 incorporó a la participación ciudadana como un elemento importante en su construcción y elaboración de propuesta de política pública. Sin embargo, las personas adultas mayores son asumidas a partir de criterios asistencialistas en las áreas de cuidado en salud, seguridad y economía,¹⁷⁶ importantes sin duda, pero sin considerar su derecho a la participación como una prioridad al momento de diseñar políticas públicas.

Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025

Este plan corresponde al actual gobierno dirigido por el presidente Guillermo Lasso. En términos generales, el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 es una propuesta que plantea una visión conjunta e integral de sociedad, la cual se organiza en

¹⁷⁵ CNII. *Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021*, 225-49.

¹⁷⁶ Ecuador CNII, “Evaluación de la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021”, CNII, 2021, 30, https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/06/evaluacion_anii_junio2021_2.pdf.

base a cinco ejes: Económico, Social, Seguridad Integral, Transición Ecológica e Institucional.¹⁷⁷ Se menciona estar alineado al “Plan de Gobierno 2021-2025, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y en apego a la CRE”.¹⁷⁸

El plan también señala que responde a los lineamientos del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) 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”,¹⁷⁹ siendo responsabilidad del gobierno central establecer los mecanismos de participación ciudadana para elaborar planes y políticas, añadiendo que el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) ofrecerá las garantías necesarias para la “participación y democratización definida en la Constitución de la República y la Ley”.¹⁸⁰

Se subraya que los mecanismos de participación ciudadana son el factor clave para fortalecer la democracia y la planificación en el país, señalando que este plan se elaboró precisamente a partir de este mecanismo, la participación, impulsado por la Secretaría Nacional de Planificación (SNP) mediante un proceso con diferentes actores y distintos mecanismos de diálogo como: a) Mesas virtuales de participación, b) Plataforma virtual Encontrémonos, c) Reuniones de Trabajo, y, d) Talleres.

En concreto, además de la descripción detallada anteriormente sobre el énfasis e 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 a la participación como un aspecto relevante, al igual que no se observa ningún objetivo que haga referencia a este derecho. Cabe señalar que el plan nacional 2017-2021, en la sección correspondiente a la Estrategia Territorial Nacional, Lineamientos territoriales de acceso equitativo a infraestructura y conocimiento, Articulación de instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, señala: “f.6. Promover el diálogo y la participación ciudadana

¹⁷⁷ 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.

¹⁷⁸ *Ibid.*, 14.

¹⁷⁹ *Ibid.*, 18.

¹⁸⁰ *Ibid.*

desde los ámbitos territoriales en la definición, implementación y el seguimiento de la política pública en todos los niveles de gobierno”.¹⁸¹

Sobre las personas adultas mayores, este plan señala en su diagnóstico inicial que, entre los efectos de inclusión social que ha generado la pandemia sobre este grupo poblacional, está que se redujo en 498.000 el número de atenciones de salud y hubo una reducción del 11,5 % de los beneficiarios de programas de cuidado, frente a lo cual las únicas políticas expresas que plantea son: combatir la discriminación y violencia (5.2), y mejorar las condiciones para el ejercicio del derecho a la salud (6.1), sin determinar metas e indicadores específicos para estas.

De esta manera, se puede concluir que el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 no aborda de forma explícita el derecho a la participación como uno de sus ejes de trabajo, o como uno de sus objetivos programáticos incluido en algún eje de gestión. Se deberá hacer seguimiento a la agenda nacional para este período una vez que esté construida, con el objeto de observar y percatarse cómo se incluye el derecho a la participación de las personas adultas mayores.

Una vez establecido el marco de las políticas generales que el Estado ecuatoriano ha venido adoptando para la garantía del derecho a la participación de las persona adultas mayores, y que se ha evidenciado avances en el reconocimiento formal del mismo, pero también limitaciones operativas en cuanto a su comprensión y falta de indicadores concretos para su evaluación y seguimiento, hechos que incluso se han ido agravando por la eliminación explícita que se registra en los dos últimos períodos de gobierno, a continuación se pasa a presentar y analizar el rol de la institucionalidad creada para su operativización.

Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional ANII 2021-2023

La última Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional ANII 2021-2025 fue aprobada el 9 de marzo de 2022. En la presentación de esta agenda se señala que el diagnóstico de la anterior (agenda) permitió dar un lineamiento distinto para la nueva, y así optimizar las condiciones en base a la experiencia adquirida para atender de mejor

¹⁸¹ Ecuador SENPLADES, “Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida”, SENPLADES, 2017, 125, https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf.

manera y de manera más focalizada las necesidades de las y los ecuatorianos, priorizando su situación de vulnerabilidad e interés superior.¹⁸²

En la presentación también se señala que, para la construcción de la ANII 2021-2025 se potenció la participación diversificando los mecanismos de consulta y recepción de aportes a las propuestas de políticas, combinando los medios tradicionales con medios que permitieran la participación masiva, incluyendo medios telemáticos.¹⁸³

Además, se menciona que se duplicó sustancialmente la participación de la ciudadanía (niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores de las 24 provincias) en relación a la agenda anterior, dado que se recibió 66 mil aportes a la formulación de la política pública. Complementariamente se señala que la ANII se articula con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, así como con las convenciones específicas suscritas por el Estado.

En las enunciaciones o citas conceptuales, ésta Agenda incorpora una definición de derechos de participación que excluye en su mención a las personas adultas mayores, tal y como se puede observar a continuación: “Implican el reconocimiento efectivo de la actoría social y ciudadana de niños, niñas y adolescentes. Se refieren al acceso, conocimiento, información y toma de decisiones en los asuntos que les afectan, así como en aquellos que son de su interés (CONA, 2003).”¹⁸⁴

La metodología para su elaboración constó de 4 fases: 1) Recopilación y normativa conceptual; 2) Contexto económico, social y cultural; 3) Propuesta de políticas públicas y líneas de acción; y, 4) Modelo de gestión. Se señala que “durante el proceso de consulta, se preguntó a los sujetos de derechos sobre sus necesidades para el pleno ejercicio de los siguientes ejes en derechos: i) Educación, ciencia y cultura; ii) Salud, alimentación y hábitos de vida saludable, iii) Trabajo y seguridad social; y iv) Protección, no violencia y acceso a la justicia.”¹⁸⁵

En la fase 2, en el eje de Participación, Participación Ciudadana, señala que para este proceso se alcanzó la participación de 15.793 personas (5.643 niñas y niños; 7.579 adolescentes; 1908 jóvenes y 663 personas adultas mayores) en las 24 provincias del

¹⁸² Ecuador Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, “Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2021-2025 ‘Juntos por la igualdad’”, *Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional*, 2022, 3, https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/04/ANII_2021-2025-signed.pdf.

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ CNII, *Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2021 - 2025*, 19.

¹⁸⁵ *Ibid.*, 68.

Ecuador. No obstante, no existe ninguna política pública específica para responder a las necesidades y sobre todo para cumplir y garantizar los derechos fundamentales de las personas adultas mayores.

3. Consejos Nacionales de Igualdad/ Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII)

El Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) es uno de los cinco Consejos Nacionales para la Igualdad (CNI) establecidos por la CRE 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, los cuales tienen las siguientes competencias:

ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las 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.¹⁸⁶

Como dispone la Constitución, 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”.¹⁸⁷

En cumplimiento del mandato constitucional, en 2014 se expidió la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI) que, a los principios contemplados por la CRE, agregó el de interculturalidad y detalló que estos consejos cumplirán las siguientes funciones:

1. Participar en el proceso de formulación y evaluación del Plan Nacional del Buen Vivir, en coordinación con las instituciones de planificación del órgano ejecutivo para transversalizar los enfoques de igualdad y no discriminación.
2. Conformar y convocar Consejos Consultivos para el cumplimiento de sus fines.
3. Poner en conocimiento de las instituciones competentes casos de amenaza o violación de derechos y dar seguimiento de las denuncias y de ser necesario, solicitar a través de la Defensoría del Pueblo el planteamiento de medidas cautelares.
4. Crear e institucionalizar un sistema de gestión de información de igualdad y no discriminación.

¹⁸⁶ CRE, art. 156.

¹⁸⁷ *Ibíd.*, art. 157.

5. Construir de forma participativa con los consejos consultivos y la ciudadanía las Agendas para la Igualdad en el ámbito de su competencia, a fin de que se integren al Sistema Nacional de Planificación.
6. Conocer y aprobar las Agendas para la Igualdad y los demás informes que provengan de la Secretaría Técnica.
7. Desarrollar mecanismos de coordinación con las entidades rectoras y ejecutoras de la política pública y los organismos especializados por la garantía y protección de derechos en todos los niveles de gobierno.
8. Elaborar los informes de Estado, en coordinación con las demás instancias responsables ante los organismos que realizan seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de los instrumentos Internacionales de Derechos Humanos.
9. Los CNI establecerán y harán el seguimiento y evaluación de las políticas de acción afirmativa. Para ello desarrollarán indicadores y otros instrumentos de seguimiento que permitan evaluar el avance obtenido en el logro de sus objetivos e igualdad.¹⁸⁸

Los CNI forman parte de la Función Ejecutiva y deben coordinar con todas las instituciones de esta función que son interventoras de la política pública, así como con los entes de los demás poderes del Estado, es decir que su labor se enmarca en todo nivel de gestión (central y descentralizado), con todas las carteras de Estado (desconcentrados), y con las distintas dependencias del sistema de protección.¹⁸⁹

En cuanto a su integración, la ley y su reglamento establecen que cada CNI estará integrado paritariamente por 10 diez consejeros: 5 por parte del Estado (uno por cada una de las funciones del Estado) y 5 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.¹⁹⁰

En relación a la representación de la Función Ejecutiva en el CNII, desde 2017 bajo una política de austeridad del Estado¹⁹¹ se ha venido estableciendo que ésta recaiga en autoridades de diferentes carteras de Estado. Así, Rafael Correa designó como su representante ante el CNII al Secretario Técnico de Juventudes.¹⁹² Por su parte, Lenin Moreno designó a la Ministra de Inclusión Económica y Social,¹⁹³ y mantuvo dicha designación con un nuevo decreto que establece que las primeras autoridades de determinadas carteras de Estado serán quienes representen a la Función Ejecutiva ante

¹⁸⁸ Ecuador, *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI)*, Registro Oficial 283, Suplemento, 7 de julio de 2014, art. 9.

¹⁸⁹ *Ibid.*, arts. 2 y 4.

¹⁹⁰ *Ibid.*, art. 7.

¹⁹¹ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 135*, Registro Oficial 76, Suplemento, 11 de septiembre de 2017, 3.

¹⁹² Ecuador, *Decreto Ejecutivo 967*, Registro Oficial 990, 24 de abril de 2017, 3, párr. 3, https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/12/reglamento_administracion_talento_humano_cnii_actdic2020.pdf.

¹⁹³ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 319*, Registro Oficial 71, 20 de febrero de 2018, 21, párr. 11.

los CNI.¹⁹⁴ Este criterio se ha mantenido vigente por parte del actual presidente Guillermo Lasso Mendoza.¹⁹⁵

Esta forma de designación preocupa por dos motivos. Uno porque los entes que pueden ser sujetos de observación y evaluación en razón de las políticas públicas que formulen e implementen, tienen capacidad de incidir en las atribuciones del CNI como la de presentar denuncias por amenazas o vulneraciones de derechos que pueden involucrar a las máximas autoridades de las carteras de Estado,¹⁹⁶ y segundo porque ésta representación de ninguna manera implica que dichos consejeros incorporen sus actividades y competencias a los ministerios designados, o que pasen a dirigir los consejos como si fuesen parte de sus entidades y procesos.

Y en relación a la designación de los representantes de sociedad civil, estos deben ser elegidos por concurso público organizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), 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 del país, de su historia, de su economía, situación geopolítica y de las realidades internacionales”.¹⁹⁷

Sobre esta designación se deja al CPCCS la definición de los criterios para la determinación de esta idoneidad, a partir de reglamentos para la organización del concurso, sin embargo, la gestión de este Consejo no ha estado exenta de críticas por un ambiente marcado por disputas políticas y también por conflictos internos.¹⁹⁸ Por ello, la actuación del CPCCS genera poca confianza al momento de calificar la idoneidad de las y los candidatos de la sociedad civil, pues enfrenta cuestionamientos desde su creación en la Constitución del 2008. En la actualidad, el presidente Guillermo Lasso ha vuelto a plantear la posibilidad de eliminarlo mediante consulta popular, mecanismo que no resulta viable, pero que se posiciona desde la disputa política.

Bajo este marco constitucional y legal, a partir de 2016, una vez que organizó su reestructuración institucional, el CNII entró en funcionamiento¹⁹⁹ y se concibió como la

¹⁹⁴ Ecuador, Decreto Ejecutivo 434, Registro Oficial 71, 30 de octubre de 2019, 21, párr. 13.

¹⁹⁵ Ecuador, Decreto Ejecutivo 199, Registro Oficial 545, Tercer Suplemento, 24 de septiembre de 2021, 36.

¹⁹⁶ Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*, Registro Oficial 521, 12 de junio de 2015, art. 9, lit. b.

¹⁹⁷ *Ibid.*, art. 3.

¹⁹⁸ Plan V, “El Consejo de Participación no sale de su laberinto”, *Plan V*, 20 de enero de 2022, párr. 1, <https://www.planv.com.ec/historias/politica/el-consejo-participacion-no-sale-su-laberinto>.

¹⁹⁹ Ecuador Secretaría Técnica de Consejo de Igualdad Intergeneracional. *Resolución No. 0003-ST-CNII-2016*, Registro Oficial 853, 3 de octubre de 2016, art. 1.

institución “responsable de asegurar el pleno ejercicio de derechos, igualdad y no discriminación de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas mayores”.²⁰⁰

Según su Estatuto Orgánico está conformado por: Secretaría Técnica; Dirección Técnica; Unidad de Formulación, Investigación y Estudios; Unidad de Transversalización y Participación; Unidad de Observancia, Información, Seguimiento y Evaluación; Gestión de Asesoría Jurídica, Gestión de Planificación y Gestión Estratégica, Gestión de Comunicación Social; y Gestión Administrativa Financiera.²⁰¹ En el gráfico 7 se observan los procesos centrales del CNII, los cuales se concentran en la Dirección Técnica:



Gráfico 7. Organigrama del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional

Fuente: Registro Oficial 853, 3 de octubre de 2016

Elaborado por: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2016

De acuerdo a este mismo estatuto, 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; y en incrementar las capacidades institucionales”.²⁰²

²⁰⁰ Ecuador, CNII, “La Institución, Quiénes somos”, accedido 14 de enero de 2022, <https://www.igualdad.gob.ec/quienes-somos/>.

²⁰¹ Ecuador, *Estatuto Orgánico Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional*, Registro Oficial 853, Suplemento, 3 de octubre de 2016, art. 9.

²⁰² Ecuador, *Estatuto Orgánico CNII*. art. 7.

4. Los Consejos Consultivos Nacionales y Consejo Consultivo del CNII

De acuerdo a la LOCNI, entre las funciones de los Consejos Nacionales de Igualdad está conformar y convocar Consejos Consultivos y construir con ellos y la ciudadanía agendas de igualdad.²⁰³ Por su parte, 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”, y que cada Consejo normará su funcionamiento.²⁰⁴ De acuerdo a este mismo reglamento, al CNI le corresponde conformar este tipo de consejos mientras al Secretario Técnico le corresponde convocarlos.²⁰⁵

Además, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana 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”.²⁰⁶

Con respecto al Consejo Consultivo del Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional (CCCNII), en 2015 el CNII elaboró el primer Reglamento de Funcionamiento de los Consejos Consultivos Nacionales de Niñas, Niños, Adolescentes; Jóvenes; y, Personas Adultas Mayores.²⁰⁷ En 2018, el CNII resolvió autorizar al Secretario Técnico del CNII expedir la normativa que creyere pertinente para el funcionamiento de los consejos consultivos de los grupos poblacionales a quienes representa,²⁰⁸ mientras que en 2019 el Secretario Técnico del CNII expidió la Reforma al Reglamento para la Conformación y Funcionamiento de los Consejos Consultivos, el mismo que actualmente se encuentra en vigencia.²⁰⁹

De acuerdo a este reglamento, el artículo 5 establece que los Consejos Consultivos “se constituyen como instancias de participación, consulta y asesoría de la política

²⁰³ Ecuador, *LOCNI*, art. 9, num. 2 y 5.

²⁰⁴ Ecuador, *Reglamento a la LOCNI*, art. 10 y 11.

²⁰⁵ *Ibid.*, art. 8, lit. c y art. 9, lit. a.

²⁰⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, Registro Oficial 175, Suplemento, 20 de abril de 2010, art. 80.

²⁰⁷ 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. 1.

²⁰⁸ Ecuador CNII, *Resolución Nro. RA-PCNII-003-2018*, Registro Oficial 71, 30 de octubre de 2019, 21, párr. 11.

²⁰⁹ Ecuador CNII, *Resolución N° RA-PCNII-003-2019*, Registró Oficial 71, 30 de octubre de 2019, 21, párr. 14.

pública”²¹⁰ para cada grupo generacional, coordinando con el CNII aquellos temas que les lleguen como consultas, así como otros que sean determinados como de interés.

En relación a la conformación, el artículo 6 de la reforma establece que el CNII convocará, conformará y lineará el funcionamiento de estos consejos sobre los cuatro grupos generacionales (Niñas y niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores), señalando que, además “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”.²¹¹ Y en cuanto a las finalidades, el artículo 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 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 personas adultas mayores 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 personas adultas mayores, y a las relaciones intergeneracionales a escala nacional y local.
10. Rendir cuentas de sus acciones.²¹²

En lo referente al Consejo Consultivo de Personas Adultas Mayores, el artículo 34 determina que estos se conformarán con “dos delegados, un hombre y un mujer, de 65

²¹⁰ CNII, *Resolución N° RA-PCNII-003-2019*, 22, art. 6.

²¹¹ *Ibíd.*

²¹² *Ibíd.*, 21-2.

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”.²¹³ El artículo 35 establece que la participación en estas asambleas provinciales está condicionada a ser adulto mayor de 65 años en adelante, miembro de alguna organización social (también puede ser una organización de hecho o de derecho), y que no pertenezca o esté vinculado a un partido o movimiento político,²¹⁴ lo cual plantea, en principio, autonomía por parte de las y los potenciales representantes a estos consejos, al igual que evitar acciones de cooptación o pretensiones de alguna prebenda, para lo cual se requiere puntualizaciones que vayan más allá del espacio político partidista.

El artículo 36 del reglamento establece el procedimiento para esta designación, en los que se puede observar la incorporación de criterios importantes como paridad de género y la convocatoria a una Asamblea Nacional en la que se elegirá la directiva.²¹⁵

Los miembros de los consejos consultivos durarán dos años en funciones, pudiendo ser reelegidos/as una sola vez cuando cumpla con todos los requisitos que determina el artículo 37 del reglamento.²¹⁶ En ausencia definitiva o temporal de las o los delegados de las asambleas provinciales, el artículo 39 dispone que sus funciones serán ocupadas por los alternos respetando la paridad de género, y de faltar los principales y los alternos, se convocará a una asamblea provincial “a las personas adultas mayores acreditadas de la provincia que estén en esta condición, y como punto del orden del día será la designación de nuevos delegados o delegadas”.²¹⁷

De acuerdo a lo que establece el artículo 38 del reglamento, la acreditación de las o los delegados de las asambleas provinciales corresponde al “técnico o técnica del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional responsable en territorio, receptorá los documentos para la acreditación de los o las delegadas a la Asamblea provincial”,²¹⁸ y procederá con lo dispuesto en este articulado.

Como se puede apreciar, en la conformación de estos consejos se ha estructurado institucionalmente como un espacio que busca promover el derecho a la participación de las personas adultas mayores, promoviendo que la misma sea “directa, activa, protagónica

²¹³ CNII, *Resolución N° RA-PCNII-003-2019*, 27.

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.*, 28.

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ *Ibid.*, 28.

y organizada”²¹⁹ y observando “los principios de democracia, igualdad y no discriminación, paridad de género, alternabilidad de sus dirigentes y rendición de cuentas”,²²⁰ como lo establece el artículo 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 y específicos 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 pueda tener para una real garantía de los derechos de las personas adultas mayores.

En este contexto, con respecto al carácter consultivo de los consejos y la falta de claridad sobre su rol, considerando que consultar es importante, es necesario incorporar el principio de buena fe como mecanismo de fortalecimiento institucional para la garantía de derechos de las personas adultas mayores, dado que:

La buena fe (del latín, *bona fides*) es un principio general del derecho, consistente en el estado mental de honradez, de convicción en cuanto a la verdad o exactitud de un asunto, hecho u opinión, o la rectitud de una conducta. Exige una conducta recta u honesta en relación con las partes interesadas en un acto, contrato o proceso. En ocasiones se le denomina "principio de probidad".²²¹

Este principio está incorporado implícitamente en el derecho a la consulta previa libre e informada de las comunas, comunidades, nacionalidades y pueblos indígenas establecido en la CRE, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007.²²²

Si bien el derecho a la consulta está enfocado a grupos poblacionales específicos e históricamente excluidos, se ve necesario adaptarlo e instituirlo a los consejos consultivos de la PAM en concordancia a lo resuelto por la Defensoría del Pueblo del Ecuador en abril de 2019, en el documento *Criterios para la vigilancia del debido proceso en los procesos de consulta previa, libre, informada de buena fe y de la consulta ambiental*, el cual trata de las peticiones de acceso a la información, la vigilancia del debido proceso, el proceso de vigilancia al debido proceso, un informe anual sobre el

²¹⁹ CNII, *Resolución N° RA-PCNII-003-2019*, 24.

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Principio de buena fe”, *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, accedido 2 de junio de 2022, <https://www.corteidh.or.cr/sitios/tess/tr1938.htm>.

²²² Ecuador Defensoría del Pueblo del Ecuador, *Resolución de la Defensoría del Pueblo 21*, Registro Oficial 465, 10 de abril de 2019, 1.

cumplimiento del derecho a la consulta, y precisamente en relación al contenido de este informe, se dispone la “Existencia de normas que reconocen el carácter previo, libre, informado, culturalmente apropiado y de buena fe como un atributo fundamental para la satisfacción del derecho a la consulta,”²²³ principio (buena fe) que debe fundamentarse en la verdad y honestidad, tanto para las personas adultas mayores, y sobre todo para las y los funcionarios del CNII que deben gestionar y cumplir con lo dispuesto en el reglamento de los Consejos Consultivos.

5. El derecho a la participación de las personas adultas mayores en los Consejos Consultivos

En esta última sección se analiza la participación de las personas adultas mayores a través de los Consejos Consultivos, para lo cual se retoma el marco teórico y conceptual, el marco de protección de derechos humanos a nivel internacional y nacional, este último con sus respectivas normativas primarias y secundarias, el marco de políticas públicas nacionales, y como insumo fundamental se acude a fuentes primarias de información: entrevistas semiestructuradas, grupo focal y técnica de observación sin intervención, es decir no participante.

Durante el desarrollo de esta sección también se describe el nivel de participación efectiva de las personas adultas mayores 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 que se utilizan 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 presenta a continuación el detalle de los principales hallazgos encontrados en cada una de ellas.

Participación

Teniendo en cuenta el marco teórico basado en la teoría crítica de la participación, que pone énfasis en las relaciones Estado y Sociedad, su complementación con la teoría crítica de derechos humanos que ve a esta como parte de un proceso de construcción que

²²³ Defensoría del Pueblo del Ecuador, *Resolución de la Defensoría del Pueblo 21*, 4.

promueve el empoderamiento para alcanzar la dignidad, junto a la comprensión del decisivo rol que cumple la participación para concretar un envejecimiento activo, y el marco de protección nacional e internacional de derechos humanos sobre la participación de las personas adultas mayores, se pasa a presentar y analizar las percepciones que diferentes actores del Estado y la Sociedad Civil tuvieron sobre ella.

Víctor García, adulto mayor, tiene claro que 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”,²²⁴ lo que refiere al acceso y entrega de información como instrumentos de conocimiento para la exigibilidad de derechos, limitación identificada por el CNII.

Ángel Berrú considera que ser adulto mayor no debe ser un limitante para participar. Incluso en la política “la participación del adulto mayor no debe ser olvidada ni tampoco marginada.”²²⁵ Señala que su participación en el Consejo Consultivo ha sido buena porque tuvo “la oportunidad de tener una reunión con el Presidente de la República, con los ministros”. Sin embargo, también señala que en una segunda petición de reunión solicitada al presidente “para ver si se cumple lo que vengo a plantear”, no obtuvo respuesta. Durante su periodo como representante se aprobó la Ley Orgánica de Personas Adultas Mayores, LOPAM. Para este proceso señala que fue convocado por la Asamblea Nacional para participar de reuniones previas a la aprobación de esta ley.

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”.²²⁶ 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 da cuenta de una ruptura de la relación entre sociedad y Estado, contexto en el cual se puede desarrollar una participación activa en mejores condiciones.

La actual representante del Consejo Consultivo de Personas Adultas Mayores del CNII, Matilde Peñafiel, tiene claro que la participación es un derecho, y tiene claro que la democracia es un formalismo para decir que todos participan, pero son las esferas de

²²⁴ Alcides Ramón, entrevistado por la autora, 23 de mayo de 2018.

²²⁵ Ángel Berrú, entrevistado por la autora, 21 de mayo de 2022.

²²⁶ José Garcés, entrevistado por la autora, 6 de octubre de 2021.

que tienen poder aquellas que lo tienen todo controlado. Por ejemplo, para la construcción de la última Agenda Nacional Para la Igualdad Intergeneracional, ANII, “los 4 ejes ya estaban establecidos. A mí me dijeron que presente un plan de trabajo. Yo dije esto es fabuloso, que esta sea la oportunidad para que se respete los artículos que están en la ley, pero me dijeron que tiene que ser en base a los ejes de la ANII. Entonces comencé a entender lo que la participación ciudadana realmente es (...). Esto fue creado justamente para confundir a la gente y decir que aquí todo el mundo participa, pero todo ya está señalado.”²²⁷ Otro relato que da cuenta de la falta de participación real, fue que para la presentación de la ANII “me dijeron que viaje a Quito como representante, pero yo dije que no porque no contamos con presupuesto para trasladarnos. Eso es lo que me han dicho del CNII cuando yo he elevado mi voz de protesta.”²²⁸

Esta opinión la comparte Freddy Ángel Sáenz, quien señala que la participación es necesaria, pero “como representantes de los consejos consultivos no se nos da las facilidades. No tenemos presupuesto. En su momento nos dijeron que para un evento íbamos a viajar a Quito y que nos iban a dar todos los viáticos. Total, me llamaron y me dijeron que prácticamente para pasajes no había. Entonces, a mí eso no me gustó, y de eso me fui retirando. Le digo la verdad: yo quise trabajar con sinceridad y hacer las cosas bien, incluso teníamos un programa, pero no se llevó a cabo.”²²⁹

La última entrevistada mostró desinterés en la entrevista porque siente que esos espacios de participación no son efectivos, no se logra nada, manifestando que varios representantes han trabajado tan duro, pero al final no hay resultados, siendo grave en su caso puesto que tiene inconvenientes y hasta prohibición de participar.

Concuerdan que a partir de la pandemia existió un casi total desinterés en participar en estos espacios, ya que no hubo seguimiento por parte de las autoridades o de los técnicos en territorio. Y el miedo mismo que representaba la pandemia de la Covid-19 para este grupo poblacional.

Desde otra perspectiva, Grace Vásquez del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) en la primera entrevista destacó 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

²²⁷ Matilde Peñafiel, entrevistada por la autora 20 de mayo de 2022.

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ Freddy Ángel Sáenz, entrevistado por la autora, 26 de mayo de 2022.

efectivas”.²³⁰ Sin embargo, en la segunda entrevista (29 de septiembre de 2021) reconoce la ausencia de un plan específico de participación desde el CNII, y la actual complejidad debido al ambiente político y de gobernanza desgastado y deslegitimado ha podido influir en el diseño y elaboración de este plan.²³¹

También por el CNII, Nicolás Reyes supo señalar que: “Existe participación, pero aún es débil y no es protagónica en la toma de decisiones”.²³² Los adultos mayores no son considerados en la construcción de políticas, asambleas ciudadanas o presupuestos participativos, enfatizando 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”.²³³ Si bien el CNII conoce cuántas personas han participado a nivel territorial, no ha profundizado para conocer si realmente se está cumpliendo con el derecho a la participación.

Nicolás Reyes considera que falta generar mecanismos que profundicen la participación, articulación y movilización de los adultos mayores, concluyendo 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”,²³⁴ conclusión que refleja 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 Secretaria Técnica del Consejo de Protección de Derechos del cantón Cayambe, “es necesaria la participación de todos los adultos mayores del cantón”,²³⁵ pero la dificultad 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 Ministerio de Inclusión Económica y Social, 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

²³⁰ Grace Vásquez, entrevistada por la autora, 10 de julio de 2018.

²³¹ Grace Vásquez, entrevistada por la autora, 29 de septiembre de 2021.

²³² Grace Vásquez, entrevistada por la autora, 10 de julio de 2018.

²³³ Nicolás Reyes, entrevistado por la autora, 20 de febrero de 2019.

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ Graciela Alba, entrevistada por la autora, 21 de mayo de 2018.

generar una participación efectiva”,²³⁶ es decir un gestor de demandas y no copartícipe de soluciones y propuestas, lo cual significaría una participación activa.

Por su parte, Kléver Paredes, Coordinador del Colectivo Ciudadano Palabra Mayor y representante del Ecuador ante la Asociación Latinoamericana de Gerontología Comunitaria (Algec), señaló en un primer momento que “no existen organizaciones grandes y visibles a excepción de la organización de Jubilados en Ecuador”²³⁷, siendo nula la participación de los adultos mayores en la elaboración de políticas públicas; “solo se cumple con el requisito de la socialización de la política, pero no existe una retroalimentación”,²³⁸ además de que se trata de políticas generales que omiten “la realidad heterogénea de los adultos mayores”.²³⁹

En noviembre de 2021, Kléver Paredes agrega que no existen mecanismos de participación real y efectiva que puedan sacar beneficio de la heterogeneidad de los adultos mayores, aunque se hayan hecho estudios con la intención de “reincorporar al adulto mayor a la vida cotidiana, pero no tienen protocolos de vinculación”.²⁴⁰

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 adultas y los adultos mayores se percata 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 o nulo, por lo que una participación activa es incipiente debido a que prevalece una postura conservadora del Estado, el cual cumple un rol organizador prescindiendo de una participación activa de este grupo.

Las y los entrevistados coinciden en la falta de presupuesto para cumplir con las responsabilidades asumidas como representantes de las PAM, ya que dentro de esas actividades está el trasladarse a los diferentes lugares para constatar la situación de las personas adultas mayores, o también para socializar la información. Por ello, se debe recurrir a lo señalado por la experta independiente sobre disfrute de derechos de personas

²³⁶ Técnicas especialistas del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), entrevistadas por Vanessa Bósquez, 29 de octubre de 2021.

²³⁷ Kléver Paredes, entrevistado por la autora, 28 de mayo de 2018.

²³⁸ *Ibíd.*

²³⁹ *Ibíd.*

²⁴⁰ *Ibíd.*

de edad, quien señala “que su edad no puede servir de justificación para excluirlas de ningún proceso de adopción de decisiones ni del ejercicio de la ciudadanía activa.”²⁴¹

Bajo este contexto, para hacer frente a la exclusión y marginación sociopolítica en torno a la participación, el procedimiento considera que 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”,²⁴² y los Estados deberían brindar servicios de movilización a las personas de edad para que sean parte de los eventos de gestión pública, participar en actividades gremiales y de salvaguardia, y de promoción de sus intereses particulares.²⁴³

También se pudo encontrar esta perspectiva en las y los distintos entrevistados de las instituciones del Estado. Así, del CNII se enfatizó 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, o para la Secretaría Técnica del Consejo de Protección de Derechos del cantón Cayambe, para quien la participación debe ser de todos los adultos, visión general donde 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, complementando posteriormente al indicar 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, así como 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: personas con necesidades a sujetos con derechos, aunque conste formalmente.

A partir de este elemento, se determina por el momento que no ha existido participación efectiva de los adultos mayores 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 la gestión pública para impulsar

²⁴¹ 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.

²⁴² CDH, *Informe sobre disfrute derechos humanos personas de edad*, párr. 46.

²⁴³ *Ibid.*, párr. 63.

procesos democráticos participativos para su diseño, y por otra, 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 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, y por lo tanto, no puede ser reflejo real de las necesidades de las personas, además de contribuir a alimentar la adopción de políticas reales y transformativas para alcanzar la dignidad.

Envejecimiento activo

La participación, tanto cívica (cambios y mejoras en la comunidad), social (vínculos asociativos, redes familiares y familiares) y sobre todo política (influir en la toma de decisiones a nivel político), se presenta como eje transversal de análisis del Envejecimiento Activo, sin abandonar la Teoría Crítica conceptual y de derechos humanos, además de los instrumentos nacionales e internacionales de protección y garantía del derecho a la participación de las personas adultas mayores. Se procede a continuación a describir y analizar las respuestas proporcionadas por las personas entrevistadas, tanto de las y los adultos mayores como de las instituciones estatales, sobre el Envejecimiento Activo, el buen envejecer.

Acudiendo a las entrevistas semiestructuradas, entre las adultas 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”,²⁴⁴ relacionando la categoría con una sana nutrición durante la vida.

José Garcés, quien realiza actividades para fomentar un envejecimiento activo con la ayuda de gerontólogos y terapeutas a través de talleres, en un primer momento responde desde la misma perspectiva de salud, 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 ellos necesitan es esperanza de vida, actividades que los permitan sentirse útiles frente a la sociedad y poder compartir sus saberes con otras generaciones”.²⁴⁵

²⁴⁴ Víctor García, entrevistado por la autora, 21 de mayo de 2018.

²⁴⁵ José Garcés, entrevistado por la autora, 6 de octubre de 2021.

Su respuesta (José Garcés) contrasta con la primera parte, pero al mismo tiempo resalta el desarrollo de actividades como parte fundamental de un buen envejecer, criterio que se conecta con el pensamiento de Víctor Abramovich y la Participación, eje que interviene en el análisis, expresando la necesidad de que el Estado abandone la lógica donde el adulto mayor es visto como persona con necesidades que requiere atención, y posicionarlo como sujeto con derechos que demandan acciones efectivas, esto a través de políticas públicas como se verá más adelante.

Matilde Peñafiel considera que el envejecimiento activo es “mantener a las personas adultas mayores en actividad física como mental (...). En la ley nosotros tenemos derecho a educación con programas especiales, con mallas curriculares especiales, pero tampoco esto se cumple.”²⁴⁶

Ángel Berrú señala que, por el hecho de ser viejo no se debe limitar sus actividades, y que para gozar de un envejecimiento activo “deberíamos tener salud, respeto y comprensión.”²⁴⁷ Además, considera que no solo en su ciudad no se están fortaleciendo procesos de envejecimiento activo. Señala que el adulto mayor “en todo sentido ha sido marginado y no se está haciendo nada. Quizás en las ciudades grandes como Quito, Guayaquil o Cuenca, pero como sabemos en el papel es hermoso, pero no se llega a cumplir.”²⁴⁸

En cambio, Martha Tapia no está de acuerdo con el concepto Envejecimiento Activo porque es engañoso y 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”.²⁴⁹

Finalmente, Kléver Paredes, en relación al Envejecimiento Activo señala que “es un concepto relativamente nuevo y que siempre se ha pensado en torno a una buena alimentación o a un bienestar físico”,²⁵⁰ como lo señaló Víctor García. No obstante, considera que esta categoría guarda mucha relación con el nivel educativo, formación, nivel de participación, y con el goce de derechos básicos a lo largo de la vida.

²⁴⁶ Matilde Peñafiel, entrevistada por la autora 20 de mayo de 2022.

²⁴⁷ Ángel Berrú, entrevistado por la autora, 21 de mayo de 2022.

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Martha Tapia, entrevistada por la autora, 7 de octubre de 2021.

²⁵⁰ Kléver Paredes, entrevistado por la autora, 28 de mayo de 2018.

A partir de las opiniones recopiladas se concluye que las personas adultas mayores relacionan Envejecimiento Activo con salud, si bien se presentó una respuesta interesante sobre la necesidad de que el Estado debe abandonar una mirada y gestión asistencialista y asumir a este grupo como sujetos 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, lo cual se puede establecer puesto que ninguno de los entrevistados y los entrevistados relacionó, por ejemplo, el Envejecimiento Activo con el derecho de participación, o hizo alguna descripción sobre la importancia de este concepto con la capacidad de incidir en decisiones sobre políticas públicas, tal y como lo ha señalado la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en el artículo 2 inciso 7.

Políticas públicas

Recordando que la política pública es la respuesta que da el 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 internacional y nacional de protección de derechos; y por otro garantizar la efectiva participación, en especial de los grupos con mayores necesidades de protección, se pasa a conocer la percepción que tienen sobre ella las y los adultos mayores.

Alcides Ramón considera la difusión como el problema de incumplimiento de las políticas públicas. Además, los proyectos y normas están en letras muy pequeñas y esto hace difícil la lectura por parte de las y los adultos mayores, y una respuesta a destacar es que considera “importante la creación de agendas porque ellas marcan la ruta de acción”,²⁵¹ 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 existen políticas públicas en construcción a través del MIES sobre programas de atención al adulto mayor (actividades lúdicas, fisioterapia, manualidades, etc.), siendo importante que llegue a todos los cantones y no solo a las ciudades, respuesta que da cuenta que las políticas públicas son pensadas desde el Estado donde el adulto mayor tiene una actitud pasiva.

²⁵¹ Alcides Ramón, entrevistado por la autora, 23 de mayo de 2018.

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”.²⁵²

Ángel Berrú enfatiza en la denominación de grupos de atención prioritaria de los que son parte las personas adultas mayores, y señala al respecto que “la prioridad se debe dar en atención de salud, Eso no ocurre, y peor con las personas adultas mayores del campo.”²⁵³ También señala que deberían existir sanciones si no se cumple con la atención preferencial que las PAM requieren, porque “Nos conformamos. Si un adulto mayor muere nos dicen es que estaba viejito. Nadie pelea por ellos.”²⁵⁴

Matilde Peñafiel señala que conoce las políticas que se han desarrollado a través de ordenanzas en el Municipio de Manta: “como políticas públicas están registradas que se respeten las exoneraciones, las rebajas de aportaciones de mejora, las señaléticas en la calle para personas adultas mayores, que los buses tengan espacios definidos, que se les rebaje el 50 % en todos los medios de transporte.”²⁵⁵ Además, señala que estas políticas pueden ser adecuadas, pero en la mayoría de casos no se cumplen. “Solo a través del cumplimiento se va descubriendo como mejorarlas, pero si no se cumplen, en qué momento se va a descubrir cuál es la falencia.”²⁵⁶

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 y, por ejemplo, en relación a lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 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”,²⁵⁷ incluso aumentar su presencia en los consejos consultivos cantonales. Además, la institución busca “incorporar metas

²⁵² José Garcés, entrevistado por la autora, 6 de octubre de 2021.

²⁵³ Ángel Berrú, entrevistado por la autora, 21 de mayo de 2022.

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ Matilde Peñafiel, entrevistada por la autora 20 de mayo de 2022.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ Grace Vásquez, entrevistada por la autora, 29 de septiembre de 2021.

específicas de indicadores específicos para medir las políticas, lo cual implica una interlocución más directa con la población objetivo”.²⁵⁸

Las funcionarias técnicas del MIES, en sus respuestas dan cuenta de una perspectiva de política pública desde su ámbito de gestión, donde centros gerontológicos y su funcionamiento es uno de los temas relacionados con la categoría analizada. Además, la mención sobre la creación de proyectos en respuesta a la LOPAM detalla iniciativas pensadas desde el Estado hacia el adulto mayor con un enfoque asistencialista, como “un tema de 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”.²⁵⁹

La mirada anterior, si bien plantea la garantía y protección de derechos del adulto mayor desde el Estado, al mismo tiempo, de acuerdo al conocimiento de Kléver Paredes, al 2018 no existían en el país políticas públicas para garantizar los derechos de los adultos mayores, solamente la gestión desde el MIES con programas dirigidos a jubilados, siendo este un porcentaje muy bajo. 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”.²⁶⁰

Finalmente, 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, y 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 les consulta ni en los consejos consultivos”.²⁶¹

En conclusión, en base a las respuestas de las distintas entrevistadas y entrevistados, sobre todo de las adultas y los adultos mayores, la percepción de 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 CNNI indicó que desde la institución debería involucrarse a las y los adultos mayores en los procesos de observancia como parte del proceso de formulación

²⁵⁸ Grace Vásquez, entrevistada por la autora, 29 de septiembre de 2021.

²⁵⁹ Técnicas especialistas del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), entrevistadas por Vanessa Bósquez, 29 de octubre de 2021.

²⁶⁰ Kléver Paredes, entrevistado por la autora, 28 de mayo de 2018.

²⁶¹ Grupo Focal Personas Adultas Mayores, realizado por Vanessa Bósquez, 9 y 16 de diciembre de 2021.

de política pública, es decir observando y no participando en el diseño y evidentemente en la toma de decisiones de estas políticas.

Si bien se ha podido visualizar que desde la institucionalidad estatal se ha procurado cumplir con los compromisos establecidos con el marco internacional de protección y garantía de derechos, al igual que con la normativa nacional (Constitución), no se ha cumplido a cabalidad con el derecho a la participación plena y efectiva de las personas adultas mayores en la discusión y elaboración de políticas públicas que respondan a sus necesidades e interés de ejercer una ciudadanía activa.

Esta situación mantiene a este segmento poblacional en los primeros peldaños de la Escalera de Participación, es decir, y tal y como lo han manifestado sus principales actores, se han mantenido en una situación pasiva y manipulada porque han sido informados por parte de las entidades del Estado y han estado presentes a través de los Consejos Consultivos, pero al mismo tiempo no han incidido (han tenido impacto) en la toma de decisiones o en el diseño de políticas públicas de acuerdo a los parámetros establecidos anteriormente.

Consejos consultivos

La última categoría de análisis tiene relación con aquello que se podría denominar 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, teniendo impacto e incidencia en la toma de decisiones de estas herramientas que se plantean como soluciones a problemas de la vida cotidiana, tanto de individuos como de grupos, colectivos, organizaciones, etc.

Como se ha señalado en esta investigación, este tipo de consejos 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.

Sobre esta base, se inicia con las y los adultos mayores, donde Alcides Ramón afirma que frente a cualquier solicitud “las autoridades los cortan y les dicen que los consejos son meramente consultivos”,²⁶² lo cual se produce porque hay un trato diferente a las ciudades pequeñas donde “los consejos de igualdad no cumplen sus funciones,

²⁶² Alcides Ramón, entrevistado por la autora, 23 de mayo de 2018.

cualquier tipo de investigación es efímera y no se profundiza en la realidad”.²⁶³ 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”,²⁶⁴ respuesta que expresaba malestar en el 2018, además de mostrar que una participación plena y efectiva en estos consejos era limitada o nula.

José Garcés, adulto mayor, compartió su experiencia con respecto al proceso de su elección como delegado del Consejo Consultivo, comentado al inicio que la directiva anterior no había presentado un informe de gestión. Con respecto a la relación con los funcionarios, señala 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”,²⁶⁵ indicando que siente que los funcionarios “están ahí para justificar su sueldo, pero no para los adultos mayores”.²⁶⁶ Además, debido a la pandemia de la 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 TIC’s, lo cual no se ha producido hasta la fecha de la entrevista (2021).

Ángel Berrú menciona era diferente cuando fue representante del Consejo Consultivo Nacional de Personas Adultas Mayores: “en esa época yo proponía para el Consejo Intergeneracional, quiero tener una reunión con tal persona, quiero tener una sesión, y así era más factible hacer que se cumplan situaciones. Antes yo tenía la oportunidad de viajar a lugares poniéndonos de acuerdo con los otros compañeros que integrábamos el consejo consultivo, pero nos movíamos con nuestros propios recursos y con la venia del CNII.”²⁶⁷ También señala que cuando era representante realizaban sesiones para informar las actividades que desarrollaban, y también vía telefónica. Viajaba a provincias por petición y en coordinación con los delegados provinciales con sus propios recursos. Sobre su informe de gestión señaló que “del CNII nunca me llamaron, eligieron a la otra persona y no me tomaron en cuenta. Yo el informe no lo realicé”,²⁶⁸ acotó.

En cambio, Matilde Peñafiel expresa que “como representante del consejo consultivo se tiene muchas limitaciones. En el cantón se debe seguir los lineamientos del

²⁶³ Alcides Ramón, entrevistado por la autora, 23 de mayo de 2018.

²⁶⁴ *Ibíd.*

²⁶⁵ José Garcés, entrevistado por la autora, 6 de octubre de 2021.

²⁶⁶ *Ibíd.*

²⁶⁷ Ángel Berrú, entrevistado por la autora, 21 de mayo de 2022.

²⁶⁸ *Ibíd.*

alcalde, y en la medida de mis posibilidades se puede hacer observancias o incidencias. Hasta ahí llego.”²⁶⁹ Señala que “en la reunión preparatoria a la elección de representantes nos dieron unos temas, plantearon 4 temas, ejes de la ANII. Ellos proponen y luego dicen que las PAM estén de acuerdo. Nos encaminan a responsabilizarnos de actividades sin tener recursos. Vayan a hacer gestiones nos dicen, y cuando hacen sus rendiciones de cuentas, lo que hacemos nosotros dicen que han hecho ellos.”²⁷⁰

Considera que el planteamiento de participación ciudadana fue creado para dividir “porque hay consejos consultivos en el MIES, en el CNII, en Educación, en Salud. Todavía no entiendo cuál es la misión de nosotros si todos estamos aislados.”²⁷¹ Por eso sugiere que para fortalecer los procesos de participación cada consejo consultivo de las instituciones que pertenecen al Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de las PAM, sean consultados para tener éxito, para realizar un trabajo articulado, porque así obtendrán resultados para que la ley se cumpla, para que el consejo no sea solo consultivo sino ir más allá, “porque cuando quieren nos consultan, pero cuando buscamos la cristalización de esa propuesta nuestra, no existe lo que nosotros sugerimos, y uno se pregunta: ¿En dónde está eso?”²⁷²

Martha Tapia, adulta mayor, señala que los consejos funcionan en concordancia con su descripción: son consultivos, y que “En sí ellos proponen tres o cuatro cosas en torno a las cuales trabajar”,²⁷³ lo cual indica que las propuestas y temas de política pública no surge desde los principales actores interesados, las y los adultos mayores.

La representante del consejo consultivo de Chimborazo y Freddy Ángel Sáenz, afirman que su participación en el consejo consultivo de su provincia fue muy corta en tiempo y limitada en acciones concretas. Sáenz señala que tuvo acompañamiento del técnico del CNII solo antes de la pandemia, del periodo 2019-2021, y también indica que su representación duró pocos meses, ya que “luego de eso no hubo ninguna convocatoria, porque eso se quedó en el olvido.”²⁷⁴ Además, quien pidió anonimato supo señalar que tiene prohibida su participación en el consejo consultivo por una determinada autoridad (alcalde), sin proporcionar mayor información por temor a represalias.

²⁶⁹ Matilde Peñafiel, entrevistada por la autora 20 de mayo de 2022.

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ Martha Tapia, entrevistada por la autora, 7 de octubre de 2021.

²⁷⁴ Freddy Ángel Sáenz, entrevistado por la autora 26 de mayo de 2022.

Natalia Arias, del CNII, comentó que el Consejo Consultivo de Adultos Mayores solo se reunió para la elección de delegadas/os 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”.²⁷⁵ Nicolás Reyes (CNII) afirmó que los “consejos consultivos son efectivos, pero tienen sus limitaciones; sobre todo organizacional y presupuestario”,²⁷⁶ efectividad que contrasta con la experiencia de las y los adultos mayores entrevistados, pero que desde la institución se maneja esta postura, donde 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”,²⁷⁷ pudiendo deducir que el CNII, al 2019, no cumplía con lo dispuesto por la ley y el marco internacional de protección de derechos sobre la participación activa de las personas adultas mayores en el ciclo de políticas públicas.

Grace Vásquez, también del CNII, señala que la institución siempre consulta a los titulares de derechos a través de los consejos consultivos para la formulación de las agendas nacionales, como la anterior. Es así que la incidencia de los consejos consultivos es acudir a territorio para socializar las agendas, mientras 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”,²⁷⁸ observando unidireccionalidad y la ausencia de participación en la elaboración de estos documentos.

En cambio, Graciela Alba de la Secretaría Técnica del Consejo de Protección de Derechos del cantón Cayambe, señala que los consejos consultivos fomentan la consulta y participación, pero “lo cierto es que no hay una estrategia de fortalecimiento organizacional”.²⁷⁹

Kléver Paredes, especialista entrevistado, 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”.²⁸⁰

²⁷⁵ Natalia Arias, entrevistado por la autora, 24 de enero de 2019.

²⁷⁶ *Ibid.*

²⁷⁷ Nicolás Reyes, entrevistado por la autora, 20 de febrero de 2019.

²⁷⁸ Grace Vásquez, entrevistada por la autora, 29 de septiembre de 2021.

²⁷⁹ Graciela Alba, entrevistada por la autora, 27 de mayo de 2018.

²⁸⁰ Kléver Paredes, entrevistado por la autora, 28 de mayo de 2018.

También su conformación es otro problema: solo hay representantes adultos mayores. Se debería incorporar a personas de otras edades “como de entre 40-50 años que vengan con una visión empática, pero también fresca de cómo debe trabajarse”.²⁸¹

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, fundamentalmente en propiciar su participación activa, plena y efectiva en la deliberación y toma de decisiones de política pública, además de la falta de presupuesto que les otorgue un nivel de autonomía y acompañamiento real desde la institución para incidir.

En este contexto, se debe citar el último el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la participación de las personas mayores como estrategia política, ya que entre el reconocimiento y la redistribución, “Las actuales disputas por el reconocimiento requieren que las personas mayores estén en capacidad de presionar en la búsqueda de acuerdos que las tomen en cuenta en las agendas de gobierno y en los marcos de negociación para el reconocimiento de sus derechos, pero los procesos de discriminación a las que son sometidas, producen a su vez, una violencia simbólica que las devalúa políticamente, exigiendo que aumente su capacidad de organización y reivindicación para el cumplimiento de sus derechos.”²⁸²

Desde la institución se reconocen algunas falencias, pero se destaca su efectividad y el ejercicio de consultar a los titulares de derecho para elaborar las agendas nacionales, siendo la existencia de los consejos un aspecto positivo, desde la perspectiva de un Especialista, que deben reestructurarse para funcionar adecuadamente en beneficio de las personas adultas mayores, sobre todo en lo relacionado a garantizar sus derechos.

Así, a pesar de su vigencia y alcance que conllevan los consejos consultivos, en la práctica no es aplicable, incluso desde la Dirección Técnica 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 el criterio mera consulta, es decir que se ha institucionalizado una concepción limitante del derecho a la participación, lo cual, como se pudo dar lectura, fue corroborado por las personas adultas mayores en las entrevistas concedidas.

²⁸¹ Kléver Paredes, entrevistado por la autora, 28 de mayo de 2018.

²⁸² Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Visión Multidisciplinaria de los Derechos Humanos de las personas mayores* (México DF: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2022), 150, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47835/1/S2200283_es.pdf.

Por último, cabe indicar que se consultó a las personas adultas mayores a través de las entrevistas semiestructuradas y el grupo focal, sobre las principales necesidades o problemas que los aqueja, preocupa y les interesa soluciones efectivas, consulta que 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.

Es así que se pudo determinar que el problema más importante que enfrentan las PAM es el abandono, la soledad, sobre todo de sus familiares, “ya sea en zonas urbanas como en la parte perimetral”,²⁸³ problema que refleja invisibilización, discriminación y exclusión. También la salud, donde la falta de medicinas es una preocupación cotidiana, falta de información y conocimiento sobre derechos, temas económicos, violencia son otros problemas mencionados.

Sin embargo, el testimonio de Alcides Ramón, representante del consejo consultivo 2015-2017, da cuenta de la dificultad de participar con incidencia en políticas pública en estas instancias. En la entrevista dijo puntualmente lo siguiente:

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 mimificado de lo meramente consultivo. Ese ha sido uno de los principales problemas.²⁸⁴

Así también, Matilde Peñafiel, actual representante del consejo consultivo, dijo: “Estoy poco tiempo en la representación. Estoy aprendiendo cómo se maneja esto. Siempre tengo ciertas incógnitas que todavía nadie me las puede explicar, y cuando levanto la voz me dicen: ‘Si, pero ustedes son consultivos. Ustedes no pueden salirse de eso. Hay que respetar las normativas’.”²⁸⁵ A través de las voces de las y los representantes, se confirma que, a pesar del paso de los años de haber sido conformados estos consejos consultivos, la realidad no cambia. Su participación no trasciende de la representación meramente formal, mientras que la falta de incidencia real en la construcción de las agendas y formulación de las políticas públicas es una constante negativa.

²⁸³ Víctor García, entrevistado por la autora, 21 de mayo de 2018.

²⁸⁴ Alcides Ramón, entrevistado por la autora, 23 de mayo de 2018; énfasis añadido.

²⁸⁵ Matilde Peñafiel, entrevistada por la autora 20 de mayo de 2022.

Una muestra es la metodología de la ANII 2021-2023, que si bien sus autoridades, tanto el Ministro de Inclusión Económica y Social, Esteban Bernal, como el Secretario Técnico del CNII, Iván Villarreal, en la presentación de esta agenda señalaron que en su construcción participaron 15.793 personas (5.643 niñas y niños; 7.579 adolescentes; 1908 jóvenes y 663 personas adultas mayores) en las 24 provincias del Ecuador,²⁸⁶ lo cierto es que ésta referencia no recoge las distintas voces y realidades que componen la diversidad de personas mayores a nivel nacional, como por ejemplo el grupo de la tercera edad sexo-género diversa.

Presupuesto participativo

Con respecto a este elemento, una respuesta recurrente por parte de las y los representantes de los consejos consultivos nacionales entrevistados fue la falta de presupuesto para ejercer sus funciones. De allí que, en la página web del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, en la sección de Transparencia dispuesta por la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), se revisaron los presupuestos anuales, haciendo el hallazgo de que no existe ningún presupuesto específico para el desarrollo de las actividades de los consejos consultivos de las personas adultas mayores.

En este sentido, es preciso volver a considerar las palabras de Nicolás Reyes, Secretario Técnico del CNII entrevistado en el 2019, quien supo señalar en la entrevista que existe presupuesto participativo, normativas, agendas, pero lo que no existía, según su experiencia al frente de la institución, es voluntad política en las distintas instancias del Estado.²⁸⁷ No obstante, la experiencia, opinión y percepción de las personas adultas mayores que fueron o son representantes de los consejos consultivos, discrepan significativamente con esta afirmación.

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

El 8 de diciembre de 2021, y considerando las limitaciones que genera la pandemia de la COVID-19, mediante la plataforma ZOOM se llevó a cabo de manera virtual la elección de las nuevas delegadas y nuevos delegados al Consejo Consultivo

²⁸⁶ CNII, “Presentación de la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional período 2021-2023” (evento de presentación, Quito, 19 de abril de 2022).

²⁸⁷ Nicolás Reyes, entrevistado por la autora, 20 de febrero de 2019.

Nacional de Personas Adultas Mayores (PAM) para el periodo 2021-2023, proceso al cual tuve acceso con la autorización escrita (mensaje de texto en WhatsApp) de la Directora Técnica del CNII, Xiomar Torres.

El proceso de elección dio inicio a las 14h10. Tuvo una duración aproximada de tres horas, tiempo en el cual estuve presente y pude observar el proceso de elección (ver Anexo 2 Cuadro 5: Acta de Observación No Participativa de la Conformación del Consejo Consultivo Nacional del CNII para el período 2021-2023), el cual una vez concluido me permitieron llegar a las siguientes conclusiones:

1. Patricia Brito, Secretaria de la Asamblea, procede a dar la bienvenida general. David Corrales, funcionario del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, CNII, preside la Asamblea. Hernando Herrera, representante del Consejo Nacional Electoral, CNE, realizó el acompañamiento del proceso electoral;
2. En la Asamblea se convocaron a 48 personas adultas mayores, y asistieron 44 delegadas y delegados de los consejos consultivos 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, por lo cual hubo representación nacional. En su gran mayoría, las delegadas y delegados representaban a organizaciones y asociaciones de jubilados;
3. Desde el principio se pudo observar que las PAM tenían dificultades para manejar la plataforma ZOOM, como por ejemplo registrar sus números de cédula para votar, o poder postular a candidatas o candidatos. A pesar del apoyo del técnico del CNII, fue evidente que faltó una preparación previa para ayudarles a conocer y manejar mejor esta plataforma de reuniones virtuales;
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 Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional estaban cumpliendo con lo que establece el reglamento para la conformación de Consejos Consultivos, es decir estaban cumpliendo con un aspecto formal de lo que conlleva la participación; algunos funcionarios/as infantilizaron en

algunas ocasiones a las PAM usado 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 PAM 2021-2023, como lo establece el reglamento.²⁸⁸
7. Algunas observaciones y comentarios realizados por el representante del Consejo Consultivo Nacional saliente no fueron consideradas como por ejemplo la solicitud de que se lean las competencias que tendrían las personas electas en el nuevo periodo. De igual manera, se pudo observar algunos errores en la presentación que generaron confusión y preocupación en las PAM, como el límite de edad que se proyectaba en la diapositiva. No hubo una aclaración contundente al respecto;
8. No se pudo conocer cómo y de qué forma fueron convocadas las PAM a esta elección, observación que se conecta con la información de un participante del Grupo Focal, quien señaló que no fue convocado por el CNII a participar en este proceso, situación que debió darse por ser representante de un Consejo Consultivo Cantonal;
9. No se informó por parte de las y los funcionarios del CNII 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 hizo énfasis o se resaltó que los nuevos representantes tendrán la responsabilidad y posibilidad de trabajar en las propuestas de políticas públicas en la ANII 2021-2025;
11. En ningún momento se dio lectura o se hizo conocer de la existencia de un informe de gestión de las y los representantes salientes, situación que dio cuenta una vez más que se estaba cumpliendo de manera formal con el reglamento para la conformación del consejo, es decir una participación de los PAM instrumentalizada;
12. Al final del proceso fueron electas y electos como representantes al Consejo Consultivo Nacional 2021-2023 las siguientes personas adultas mayores (Ver Anexo 2 Cuadro 6):

²⁸⁸ Ecuador, *Reglamento de funcionamiento de los CNI*. art. 76.

- Presidente: Sra. Matilde Peñafiel Arauz (provincia de Manabí);
 - Primer Vicepresidente: Sr. Saúl Antonio Chalco Quezada (Provincia del Azuay);
 - Segunda Vicepresidente: Sra. Overliza Argentina Salgado Ortega (Provincia de Tungurahua); y,
 - Secretario: Sr. José Ricardo Zambrano Agama (Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas).
13. El proceso se desarrolló en términos formales, y la impresión que se podía observar y comprender de parte de las personas adultas mayores, al igual que de los funcionarios del CNII, era que la participación se reducía a convocar y ser convocado, estar presente, y cumplir con el reglamento para elegir a las y los nuevos representantes. No existía claridad o mayor conocimiento sobre la potencialidad de la participación como derecho, ni tampoco hubo mención de las demás categorías: Envejecimiento Activo, Políticas Públicas y Consejos Consultivos, como elemento clave en las propuestas de las distintas candidaturas o desde la gestión institucional, salvo el discurso de funcionarios que mencionaron los consejos en el Ecuador como un ejemplo de participación y transparencia, lo cual, como se pudo observar, respondía a una práctica recurrente para exaltar una determinada institución, aunque este discurso choque en muchas ocasiones con la realidad de los sujetos de derechos como es el caso de las personas adultas mayores.

Para finalizar este capítulo, considerando los elementos conceptuales de los instrumentos creados desde el Estado para fomentar la participación, y sobre todo las fuentes primarias (entrevistas semiestructuradas, grupo focal y observación) como uno de los principales elementos de análisis, se concluye que hay un desarrollo parcial del derecho a la participación de las personas adultas mayores porque se evidencia avances en el ámbito formal con avances en el desarrollo normativo constitucional y de legislación secundaria, así como en la concreción de una estructura institucional a partir de la conformación de los Consejos Consultivos, parte de los Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional; sin embargo, se registran limitaciones importantes como mantenerse como instituciones de consulta, además de la falta de voluntad política para impulsar la participación de las personas adultas mayores en el ciclo de política pública,

incorporándolas de manera efectiva y dando cuenta de generar políticas públicas que atiendan sus necesidades.

En particular sobre el marco de los Consejos Consultivos, se concluye que el reglamento para su conformación ha fijado algunos criterios importantes, pero desde la parte operativa existen problemas para garantizar una participación real, dificultad y al mismo tiempo limitación que se pudo observar durante la elección de los nuevos representantes del consejo consultivo nacional para el período 2021-2023, donde el proceso careció de claridad en sus diferentes etapas, cumpliendo con lo formal pero evidenciando falencias o vacíos en lo sustantivo como seleccionar los perfiles más adecuados de los nuevos delegados.

De esta manera, cabe concluir que desde lo formal el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional garantiza el derecho a la participación de las personas adultas mayores en la formulación de políticas públicas con el desarrollo del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-017 y su Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional, el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida y su respectiva agenda, los cuales al haber eliminado el objetivo y meta que impulsaba la participación ciudadana, si bien desde lo formal e institucional, esto representó un retroceso y afectación a este derecho, y actualmente el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025, el cual no detalla con claridad algún eje o lineamiento de gestión con respecto a la participación ciudadana al igual que la última Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2021-2023. Sin embargo, desde los parámetros teóricos, marcos de protección, y sobre todo testimonio de las y los adultos mayores, el CNII no ha garantizado una participación efectiva, eficaz y activa para incidir en la política pública, y se mantiene 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 incluso desde las personas adultas mayores, 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

En este capítulo se plantea una propuesta de incidencia para la exigibilidad y garantía del derecho a la participación de las personas adultas mayores en los Consejos Consultivos del CNII, desarrollada a partir de la determinación del contexto de situación de este grupo de población, la ubicación de las principales limitaciones encontradas para el ejercicio de este derecho en los capítulos 1 y 2, la determinación de propuestas generadas por personas adultas mayores y autoridades, y la articulación integral de toda esta información a partir de la perspectiva crítica sobre la participación y los derechos humanos, la noción de envejecimiento activo y los estándares de protección sobre la participación encaminados a que esta sea activa, inclusiva, efectiva y eficaz.

1. Contexto de situación de las personas adultas mayores

Además de que la población adulta mayor del Ecuador se triplicará al 2050 (21,8 %),²⁸⁹ la Organización Panamericana de la Salud ha señalado que: “La actual pandemia de la COVID-19 ha afectado de manera desproporcionada a la población de adultos mayores. Las transiciones demográficas y epidemiológicas actuales en la Región requieren que cambiemos la forma en que tratamos y respondemos a las necesidades de nuestras personas mayores, especialmente ahora en situación de emergencia”,²⁹⁰ y esto requiere de un compromiso real de los Estados y sus gobiernos para intervenir de manera integral en los programas y servicios que garanticen sus derechos.

De acuerdo a la pregunta que guía esta investigación ¿En qué medida el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) ha garantizado el derecho humano a la participación de las personas adultas mayores en la formulación de políticas públicas durante el periodo 2014-2021?, los hallazgos encontrados permiten determinar que han existido avances parciales sobre este tema, centrados sobre todo en el desarrollo

²⁸⁹ La Barra Espaciadora, *Ecuador envejece sin seguridad social*, párr. 7.

²⁹⁰ Organización Panamericana de la Salud, “La COVID-19 y Adultos Mayores”, OPS, accedido 20 de enero de 2022, párr. 1, <https://www.paho.org/es/envejecimiento-saludable/covid-19-adultos-mayores>.

normativo y el funcionamiento de la estructura institucional. Así, el reconocimiento de la participación para este grupo de población está contemplado en la CRE, LOCNI, su reglamento, y en los reglamentos de funcionamiento del CNII y de los Consejos Consultivos. Además, hasta el momento se ha conformado el CNII y han funcionado cuatro consejos consultivos, el último electo en diciembre de 2021 y que concluye en diciembre de 2023.

Sin embargo, en lo sustantivo la normativa secundaria devela problemas pues la LOPAM mira a la participación más como un principio que como un derecho, y concibe al espacio institucional de participación de las personas adultas mayores como meramente consultivo. Así lo confirmó Alcides Ramón, representante del Consejo de PAM periodo 2015-2017, al afirmar: “cuando en una institución los representantes de 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’, minimizando nuestra participación, y eso es un atentado”²⁹¹, por lo que plantea que “los consejos deben tener un programa social de participación, en el CNII en los encuentros no hay tiempo para conversar, dialogar, compartir, eso no hay”.²⁹²

Además, en lo operativo los Consejos Nacionales de Igualdad, y dentro de ellos los consejos consultivos, presentan limitaciones que van desde un débil posicionamiento social y político de las personas adultas mayores en esta esfera de deliberación pública, donde han buscado abrirse espacio, pero se encuentran con una institucionalidad tradicional que según sus testimonios han priorizado la atención en las necesidades y requerimientos de los otros grupos generacionales como niñez y adolescencia, mientras que las necesidades y requerimientos de los representantes de las personas adultas mayores en estos espacios de participación sienten que han quedado relegadas a un segundo y tercer plano.²⁹³

En esta misma línea, Graciela Alba de la Secretaría Técnica del Consejo de Protección de Derechos del cantón Cayambe, sobre los Consejos Consultivos señaló que “como están estructurados actualmente y como un poco demanda la normativa, no responde tanto a las necesidades de los compañeros adultos mayores, porque los consejos

²⁹¹ Alcides Ramón, entrevistado por la autora, 23 de mayo de 2018.

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ Grupo Focal Personas Adultas Mayores, realizado por Vanessa Bósquez, 9 y 16 de diciembre de 2021.

consultivos si bien permite la participación, pero no hay una estrategia de fortalecimiento organizacional”.²⁹⁴

Por otro lado, Iván Castro funcionario técnico del CNII ha mencionado que dentro de las atribuciones tienen el acompañamiento técnico; “lo que hacemos es eso, estar presentes en las provincias [...] hacemos estos acercamientos en el que también tienen competencia los consejos de protección de derechos de las autoridades sectoriales con el objetivo de fortalecer las instancias de participación”²⁹⁵. En cuestionamiento a esta afirmación, Simón Bolívar Mestanza, representante del consejo consultivo de Sucumbíos por el periodo 2019-2021, señala que “el técnico encargado de realizar acompañamiento en su provincia se encontraba físicamente en otra provincia, por lo que fue imposible coordinar acciones concretas y contar con ese apoyo que se requería”.²⁹⁶

Otro aspecto a considerar es el impacto que ha tenido la pandemia en estos espacios de participación, como lo señaló Kléver Paredes: “Antes de la pandemia la participación social de las personas mayores ha sido muy limitada a los espacios promovidos de pronto por los municipios, o a los espacios de organizaciones de jubilados, y no ha habido como esa política de parte de algún gobierno seccional, y peor nacional para abrir espacios de participación de las personas mayores en los espacios de toma de decisiones”.²⁹⁷ Así lo confirmó Martha Tapia, representante del Consejo Consultivo de Pichincha: “antes de la pandemia nos reuníamos seguido, nos reuníamos una vez por mes, pero a partir de la pandemia no nos hemos podido reunir porque somos de diferentes cantones; virtualmente casi no se hace nada”.²⁹⁸

A partir de lo mencionado, y retomando las voces y la palabra de las personas adultas mayores, se evidencia que estas requieren de espacios de participación social real, no meramente formal, donde puedan asumir un protagonismo activo en la formulación de políticas públicas y durante todo el ciclo de la política pública, asumiendo un rol protagónico consciente en escenarios de incidencia social.

Como se ha visto en cifras, el crecimiento de la población adulta mayor es una realidad, y ella hace imperativo el que se concreten espacios de participación activa, incidente que promuevan prácticas organizativas como garantía de un ejercicio de

²⁹⁴ Graciela Alba, entrevistada por la autora, 27 de mayo de 2018.

²⁹⁵ Iván Castro, entrevistado por la autora, 10 de julio de 2018.

²⁹⁶ Grupo Focal Personas Adultas Mayores, realizado por Vanessa Bósquez, 9 y 16 de diciembre de 2021.

²⁹⁷ Kléver Paredes, entrevistado por la autora, 28 de mayo de 2018.

²⁹⁸ Martha Tapia, entrevistada por la autora, 7 de octubre de 2021.

fortalecimiento y empoderamiento de éste grupo poblacional, fundamentado en el diálogo entre personas, organizaciones e instituciones para la construcción de propuestas de toma de decisiones, y desarrollo de iniciativas y demandas de las personas adultas mayores que favorezcan su incidencia en las políticas públicas dirigidas a atender sus necesidades y la exigibilidad de sus derechos.

2. Estrategia de incidencia

A partir del diagnóstico participativo llevado a cabo con un grupo de personas adultas mayores que han sido parte de los consejos consultivos del CNII, y después de escuchar sus experiencias, reflexiones, demandas e intereses como sujetos de derechos, se plantea una propuesta para la exigibilidad del derecho a la participación de las personas adultas mayores a través de los consejos consultivos conformados por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.

Para formularla, primero se parte señalando que la incidencia política debe ser entendida como un proceso más holístico que busca transformar la realidad de un grupo social a través de cambios en políticas públicas,²⁹⁹ en la legislación, y en estructuras y acciones del Estado para la plena realización y garantía de derechos.

Este tipo de incidencia es necesaria para mejorar la calidad de la democracia y para fortalecer y empoderar a la sociedad civil, además de buscar modificar patrones culturales que permitan relaciones más igualitarias e inclusivas, en la que debe involucrarse desde el principio la población que se ha visto afectada, en este caso, las personas adultas mayores que han sido parte de los consejos consultivos y que han identificado las falencias y vacíos en estos espacios desde su experiencia como representantes.

El objetivo en el cual se centra esta estrategia de incidencia es el de exigir que se garantice el derecho a la participación de las personas adultas mayores en los diferentes espacios de toma de decisiones, siendo parte de todo el ciclo de la política pública para poder incidir a través de los consejos consultivos.

La estrategia de incidencia que se presenta a continuación tiene dos líneas estratégicas: una de reforma normativa, y otra de modificación de prácticas institucionales. Para su desarrollo se enfatiza en la importancia de la incidencia asumida

²⁹⁹ Irene Herranz, *Guía de Incidencia Política y Litigio Estratégico, frente a las vulneraciones de derechos humanos de los pueblos ancestrales* (Guatemala: Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad –MPDL–, 2020), 11, <http://www.mpdl.org/sites/default/files/201218-guia-incidencia-guatemala.pdf>.

“concesión del poder [dar voz y espacio a las personas que no tienen acceso a la toma de decisiones], con la finalidad de reestablecer un equilibrio de poder apropiado entre las comunidades y las instituciones”.³⁰⁰ Este término hace referencia a una gama de acciones, desde la exigencia por 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”.³⁰¹

Y la noción exigir se la asume desde al alcance de la exigibilidad estratégica en derechos humanos como la proclamó la Declaración de Quito, “un proceso legal, político y social”,³⁰² proceso que de acuerdo al Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) 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”.³⁰³

En este sentido, la propuesta de Estrategia de Incidencia Política contiene los lineamientos descritos anteriormente, los cuales serán profundizados en esta sección del capítulo, y que requiere de una visión o panorama conciso que permite observar de manera gráfica los principales criterios y etapas que se proponen desarrollar para alcanzar su óptimo y efectivo cumplimiento. Por este motivo, en la siguiente página se adjunta el Gráfico 8 que presenta los principales elementos de la propuesta.

³⁰⁰ Herranz, *Guía de Incidencia Política y Litigio Estratégico*, 11.

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² Ecuador Declaración de Quito, “Acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en América Latina y el Caribe (24 de julio de 1998)”, *Declaración de Quito*, accedido 17 de enero de 2022, art. 19, <http://www.derechos.org/nizkor/la/declaraciones/quito.html>.

³⁰³ Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, *Aportes Andinos: Revista de derechos humanos*, 35 (2014): 10, <http://hdl.handle.net/10644/4440>.

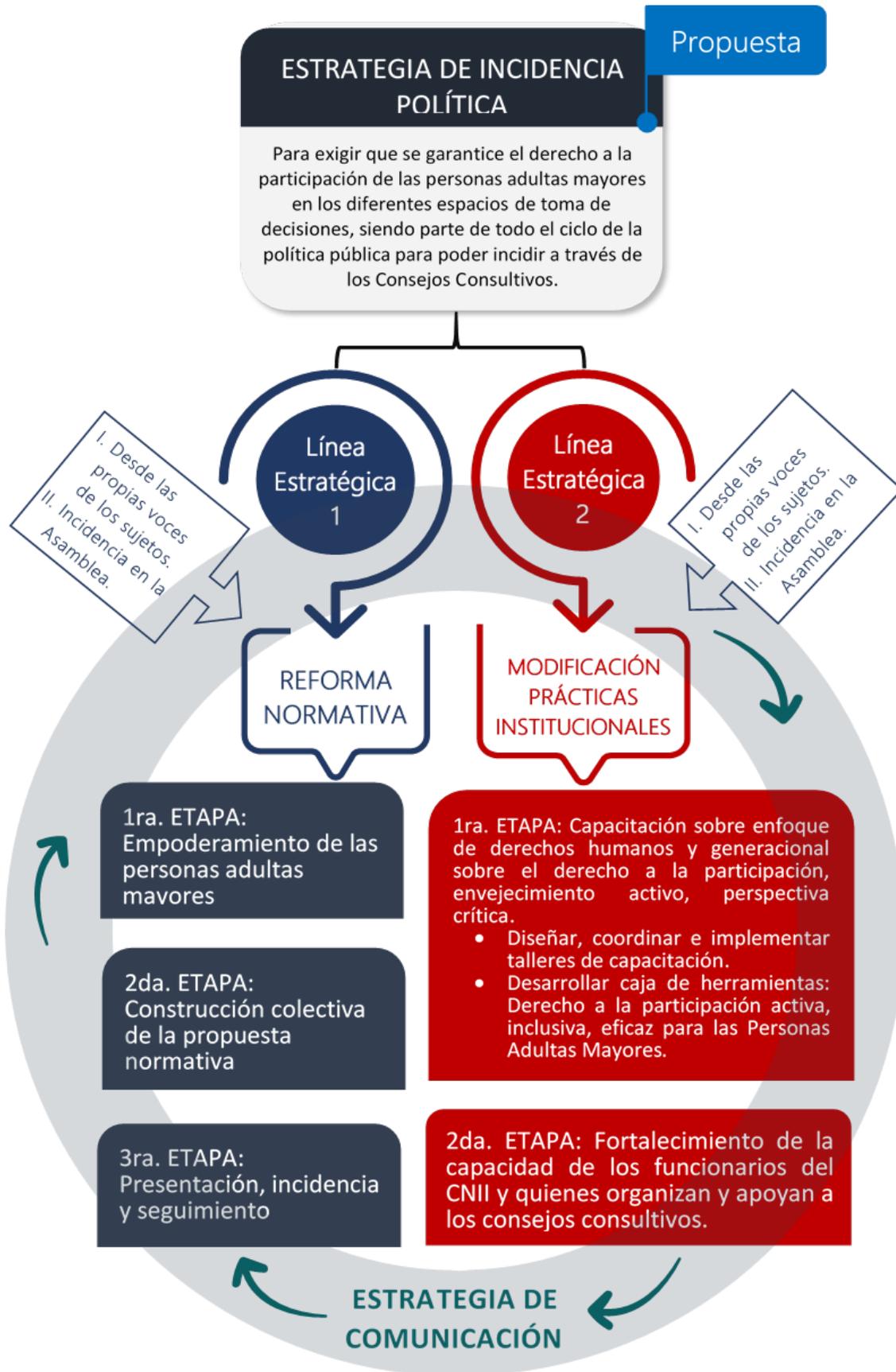


Gráfico 8. Propuesta de Estrategia de Incidencia Política
Fuente y elaboración propias

¿Con qué actores se va a desarrollar esta estrategia?

La propuesta será impulsada por un grupo de personas adultas mayores, (conformado por representantes y ex representantes de consejos consultivos de Tungurahua, Guayas, Azuay, Sucumbíos y Esmeraldas), personas entrevistadas para el desarrollo de esta investigación que han manifestado su interés en desarrollarla a partir de su experiencia como representantes en estos espacios de participación, que plantean la necesidad de que se propicie un cambio a nivel normativo que les permita ir más allá de ser consultados y que les permita participar e incidir en todo el ciclo de la política pública.

Paralela a esta propuesta de reforma normativa, que demanda tiempo y está sujeto a la generación de coyunturas políticas cambiantes, se formulan también propuestas que buscan incidir en modificaciones en las prácticas institucionales, para que realmente se reconozca el derecho a la participación y se adopten medidas efectivas para que este derecho no se vea limitado. En todo el desarrollo de la propuesta se incorporará el principio de buena fe.

2.1. Línea estratégica 1: Reforma Normativa

En el capítulo primero de esta investigación se determinó que el cuerpo normativo más desarrollado en los instrumentos internacionales de derechos humanos es la Convención Interamericana para la protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores, y además los avances concretos contenidos en los informes temáticos de la CIDH, así como de los procedimientos especiales del Sistema de Naciones Unidas.

Sobre esta base se verificó que la LOPAM y su reglamento no reflejan el alcance que tiene la Convención Interamericana, por lo tanto, no hay una efectiva adecuación. Por su parte, las normas nacionales que regulan la participación como Ley Orgánica de Participación, la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad y su Reglamento, no precisan el reconocimiento del derecho a la participación, no determinan el alcance más garantista de los mecanismos de participación como los consejos consultivos y, en consecuencia, surgen dos problemas: el derecho a la participación de las personas adultas mayores no puede ser exigido en razón de las limitaciones de la propia norma y, la inacción por parte de las autoridades que están obligadas a cumplirlas.

Cabe precisar que una de los gratos encuentros en las normas es la Resolución emitida por el Consejo Nacional para la Igualdad, que inserta el Reglamento para la Conformación y Funcionamiento de Consejos Consultivos, en donde, a pesar de su categoría normativa inferior, sí reconoce el derecho a la participación dentro del

mecanismo denominado consejo consultivo, siendo un avance normativo que se debe rescatar y elevarlo a una norma con mayor valor normativo.

Sobre esta base, la propuesta apunta a un proceso de desarrollo normativo vía el desarrollo 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, y a lograr establecer 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 (persona adulta mayor, parte de los grupos de atención prioritaria, que requiere una participación activa, plena y eficaz).

Para el desarrollo de esta estrategia se considera necesario que sea implementada a partir de dos principios fundamentales (antes decía elementos): la construcción de la norma desde las propias voces de los sujetos y la entrega del proyecto de ley; y, la incidencia en la Asamblea dentro del proceso formal de tratamiento del Proyecto de Ley (mapeo de actores, a quien se entrega la propuesta, difusión en redes y seguimiento).

Construcción participativa del proyecto de ley de la reforma normativa

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

Etapa 1: Empoderamiento de las personas adultas mayores

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 logren identificar qué otras normas deben ser reformadas 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, lograrán identificar en qué etapas deberán activarse para poder participar en las discusiones que se requieran en la Asamblea Nacional.

Para ello, se propone organizar acciones de formación y fortalecimiento de capacidades y uno de socialización de 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 les solicitará un taller de socialización del proceso de construcción normativa. Con esto, las personas adultas mayores

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 dicha propuesta, cuáles son los escenarios respecto a la aprobación del proyecto de ley y cuáles son los espacios específicos donde las personas adultas mayores deberán participar, sea en la Comisión para la construcción del Informe para Primer y Segundo Debate 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, es decir con aquellos que tienen un área jurídica de defensa o han tenido experiencia en litigio estratégico, para que socialicen el marco jurídico de protección existente a las personas adultas mayores, mediante un taller. Con el fin de que los sujetos logren tener presentes la normativa y estándares internacionales de protección de derechos humanos, ubicar el grado de adecuación no sólo formal sino material, desde sus experiencias participativas y así determinar los artículos que deben 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, a más 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 requieren ser reformadas, será necesario definir qué artículos eliminar o fortalecer o, en su lugar, qué se adicionará a la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. Asimismo, identificar qué normas complementarias deberán ser reformadas para que guarden coherencia entre sí. Lo cual se realizará a través de dos talleres de trabajo de construcción colectiva, basados en los siguientes criterios:

a) **Identificación integral del derecho a desarrollar**

Para construir de manera integral el derecho a la participación de las personas adultas mayores, se precisará trabajar a partir de un elemento base: Organigrama de Desagregación del derecho humano a la participación de las personas adultas mayores.³⁰⁴ Por cuanto, “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.”³⁰⁵

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 y aplicación específica. Y, el posterior relacionamiento con las normas nacionales vigentes y la institucionalidad encargada.

b) **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, aquella que requiere que se plasmen todas las razones que justifican la existencia de una reforma normativa.

Aquí se incluirá un contexto del ejercicio del derecho a la participación a partir del diagnóstico que ya han manifestado las personas adultas mayores en la presente investigación, aquello deberá ser sintetizado y ubicado en esta parte de la propuesta normativa. Así mismo se determinarán los argumentos con base en los que las personas adultas mayores consideran que es necesaria la reforma que fortalezca 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.

³⁰⁴ 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.

³⁰⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Curso: Fundamentos Teóricos de los Derechos Humanos”, *Servicio Profesional de Derechos Humanos de México, Programa de Formación Profesional de los Derechos Humanos*, (2011): 29, https://piensadh.cdhdhdf.org.mx/images/publicaciones/material_de_capacitacion/curso/2011_Fundamentos_teoricos_dh.pdf.

Preámbulo o parte considerativa, esta sección es la base jurídica en la que se insertan las modificaciones de las normas y las referencias normativas internacionales, nacionales, así como los estándares encontrados en Informes Temáticos de la CIDH, jurisprudencia interamericana, lineamientos de las relatorías, entre otros. Aquí se incluirá en orden jerárquico las normas jurídicas derivadas de la Convención Interamericana de Personas Adultas Mayores, los Pactos y Declaraciones internacionales de derechos humanos, Constitución, 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 Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores (LOPAM), ya sea como adiciones, eliminación o modificación de los textos existentes.

Al ser el derecho a la participación también regulado por una norma específica (Ley Orgánica de Participación Ciudadana), se determinará su adecuación para que esté en coherencia con los cambios propuestos en la norma principal del sujeto de derechos (Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores). Asimismo, como se requerirá fortalecer las obligaciones estatales y, de la investigación se ha identificado que son los Consejos Nacionales para la Igualdad son quienes tienen competencia exclusiva de conformación y trabajo con los consejos consultivos nacionales de personas adultas mayores, se requerirá determinar también reformas a su ley (Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad).

En la construcción de la norma se seguirá el esquema que la Técnica Legislativa³⁰⁶ determina para la ordenación del articulado, el mismo que será relacionado con la Desagregación del derecho a la participación antes definida.

Como se mencionó en los capítulos anteriores, en la LOPAM la participación se encuentra identificada como un principio denominado participación activa. Esto da cuenta de la transversalidad que pueda sostener el cuerpo normativo integral, sin embargo, es fundamental que sea desarrollado en el cuerpo normativo como un derecho, en ese sentido se deberá incluir 3 artículos que señalen lo siguiente:

Artículo 1.- Se deberá garantizar la participación plena y efectiva de las personas adultas mayores en la formulación, transversalización, observancia y seguimiento de las

³⁰⁶ Ecuador Asamblea Nacional, *Manual de Técnica Legislativa: Contenido, estructura y componentes del Proyecto de Ley* (Quito: Ecuaditorial, 2014), 36-7.

políticas públicas que las afecten y/o sean de su interés, siempre y cuando esté relacionado a temas de bienestar y garantía de sus derechos.

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

Artículo 3.- 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 Ley Orgánica de Participación Ciudadana se sugiere reformar los siguientes artículos:

Artículo 1, reformúlese el artículo 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”.³⁰⁷ Eliminar la última frase en la que señala: Su función es meramente consultiva.

En la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad se sugiere reformar el artículo 9 numeral 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.

Etapas 3. Presentación, incidencia y seguimiento

En la tercera etapa de la estrategia de incidencia es necesario realizar la identificación de actores y las alianzas que se pueden 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 personas adultas mayores organizadas que lideran la propuesta para la exigibilidad de derechos. En este punto se puede mencionar a la Red Nacional de Personas Mayores del Ecuador, RENPERMAE; por los derechos de las personas Adultas Mayores, el Colectivo

³⁰⁷ Ecuador, *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, Registro Oficial 175, Suplemento, 20 de abril de 2010, art. 80.

Ciudadano Palabra Mayor, y las asociaciones de jubilados y personas adultas mayores de varias provincias, para esto se coordinará con los representantes de los consejos consultivos para acceder a la base de datos a nivel de provincias y cantones.

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, CEDHU; la Fundación regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH; Red Nacional de Personas Mayores del Ecuador, RENPERMAE; por los derechos de las personas Adultas Mayores, y grupos de personas adultas mayores que están organizados, grupos de la sociedad civil.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo de Ecuador como la Institución Nacional de Derechos Humanos y el Mecanismo para Promoción y Protección de los Derechos de las personas Adultas Mayores, con el que cuenta, a quienes se les puede solicitar apoyo directo para la construcción de la propuesta con el apoyo de expertos en derechos humanos.

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 tener acceso a las bancadas con mayor representación dentro de la Asamblea, además de identificar a las y los asambleístas que puedan ser actores claves que puedan influir en la reforma normativa planteada.

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, para ello, se solicitará una reunión con la Comisión donde se presentará la propuesta. Además, se solicitará el apoyo de legisladores que tienen una visión más amplia en referencia a la garantía de derechos humanos, entre ellos se puede mencionar a asambleístas nacionales como: Paola Cabezas, José Agualsaca, (UNES) Bertha Sánchez, Salvador Quishpe (PK), Vilma Andrade (ID), sin descartar la posibilidad de entregar de manera directa a la Presidencia de la Asamblea Nacional.

También se presentará a través de la Defensoría del Pueblo, esta sugerencia la realizaron las PAM que se pueda ingresar la propuesta por las dos entidades.

Incidencia: entre las acciones de incidencia se precisan llevar a cabo acciones de cabildeo y lobby con asambleístas, estrategias que permitirán influir en los procesos políticos formales, representando gráficamente la manera de persuadir a los legisladores abordándolos en el vestíbulo o pasillo del parlamento. En un primer momento con los asambleístas de la comisión que estén a cargo del proyecto y posteriormente para la

discusión en el pleno. También para realizar 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 para que puedan opinar y exponer sobre la necesidad y viabilidad del proyecto.

Seguimiento: será constante hasta la aprobación del proyecto. Paralelo a esto, se organizarán acciones de presión social en los días de debate ante 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 personas adultas mayores en el Ecuador y la falta de cumplimiento de garantía de derechos en especial la participación activa en la toma de decisiones. Activar estrategias de incidencia mediática, activaciones en provincias entre otras acciones que permitan sumar esfuerzos para lograr el objetivo.

2.2. 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 se pueden abordar, 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 los viabiliza son una más de las garantías para la efectivización de los derechos.

Las personas adultas mayores en el grupo focal señalaron que hace falta un trabajo real, consiente 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 está tomando en cuenta la importancia de la coordinación interinstitucional, “es necesaria la presencia de los técnicos en territorios, cruzar información con base de datos con los técnicos el MIES que realizan visitas domiciliarias, también con los directores de los centros de salud del MSP”.³⁰⁸ Con esto se obtendría una base de datos actualizada de la situación en la que se encuentran las personas adultas mayores, esta realidad no se está tomando en cuenta, acotó José Garcés.

³⁰⁸ José Garcés, entrevistado por la autora, 6 de octubre de 2021.

Sobre esta base se considera necesario realizar una propuesta que permita mejorar las prácticas institucionales, en particular los Consejos Consultivos. Este planteamiento surge de las preocupaciones de las personas adultas mayores, quienes han visto desde su representatividad el funcionamiento de los consejos consultivos del CNII, pudiendo identificar falencias y limitaciones en la gestión del Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional, a partir de experiencias como la de un entrevistado que señaló que “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 hasta tercer plano”.³⁰⁹

Construcción de la propuesta de modificación de prácticas institucionales

A partir del testimonio y experiencia de quienes han identificado falencias y limitaciones en la gestión pública de las instituciones llamadas a cumplir con la normativa nacional e internacional con respecto al derecho a la participación, como los consejos consultivos, la propuesta a construir plantea mejorar su desempeño y será elaborada teniendo como sujeto preponderante al grupo de personas adultas mayores. Al mismo tiempo, y en conexión con la línea estratégica, la propuesta incorpora a funcionarias y funcionarios de las entidades vinculadas con la investigación: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, funcionarios que contribuyen al funcionamiento de los Consejos Consultivos, y si es posible y las temáticas lo requieren, con delegados de los ministerios de Inclusión Económica y Social, 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, para lo cual se requiere la ausencia de criterios de manipulación y más bien una acción ciudadana democrática y activa con capacidad real de incidencia. Del mismo modo, se plantea a continuación dos etapas puntuales y específicas para cumplir con lo planteado en esta línea estratégica.

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

³⁰⁹ José Garcés, entrevistado por la autora, 6 de octubre de 2021.

En el segundo capítulo, en la descripción y análisis de las entrevistas semiestructuradas, grupo focal y observación no participante, las personas adultas mayores evidenciaron, de acuerdo a sus testimonios, la falta de participación efectiva que experimentaron en los consejos consultivos, lo cual no les permitió incidir de alguna manera en formulación de política pública. En este sentido, el Estado como garante de derechos y las personas adultas mayores, representante de la sociedad y como titulares de derechos, 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 a lo que establecen los estándares internacionales de derechos humanos y la Constitución.

También se pudo evidenciar desconocimiento de las personas adultas mayores sobre la potencialidad que ofrece el derecho a la participación, aspecto que no generó mayor debate ni tampoco interés entre los funcionarios del CNII, por ejemplo, en el proceso de elección de nuevos representantes al 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 Organización Mundial de la Salud hasta definirlo como un “proceso de optimizar las oportunidades de salud, participación y seguridad para promover la calidad de vida a medida que se envejece”.

En este sentido, y previo a describir la Etapa 2 donde se planteará la propuesta de capacitación para modificar las prácticas institucionales de los funcionarios del CNII y los consejos consultivos, la cual se elabora en esta etapa, es necesario diseñar, coordinar e implementar talleres de capacitación con dos objetivos: 1) que las personas adultas mayores adquieran conocimientos generales y específicos de los derechos humanos y generacional, 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 este grupo como sujeto de derechos.

En esta propuesta 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).

¿A quiénes está dirigido este material? Esta herramienta será clave para el acercamiento al derecho a la participación de las personas adultas mayores, para los funcionarios públicos y técnicos que realizan el trabajo de acompañamiento a los representantes de los consejos consultivos en las provincias, a la sociedad civil en general, para que tengan una comprensión amplia de la importancia y garantía del derecho a la participación de las personas adultas mayores en los espacios de construcción de la política pública.

Se plantea desarrollar 3 módulos que comprendan los siguientes contenidos.

Módulo 1

¿Qué es el envejecimiento activo?

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

De esta manera, se describe a continuación los pasos a seguir para cumplir con los dos objetivos planteados para los talleres de capacitación que forman parte de esta etapa, implementado a todo momento una metodología interactiva entre los participantes:

Planificación y coordinación: considerando que existe una comunicación abierta con las personas adultas mayores, se planificarán reuniones previas de forma periódica para coordinar fecha y lugar (puede ser virtual) de los encuentros donde 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 coordinado fechas y lugar para los talleres de capacitación, se procederá a establecer un tiempo estimado para la socialización de la información de los talleres, además de los mecanismos de inscripción para la participación;

Implementación: con el cumplimiento de los puntos anteriores, se detallan a continuación los talleres que se implementarán con los adultos mayores, cuyo contenido se basa o 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; y,
2. Taller 2: Envejecimiento Activo: significado, importancia, contenido y potencialidad política. Cabe señalar que este taller se debe realizar con la participación de personas adultas mayores y funcionarios del CNII y de los consejos consultivos.

Elaboración de propuesta de capacitación: una vez que las personas adultas mayores han adquirido conocimientos o han actualizado aquellos que tenían sobre sus derechos, en particular el de participación, conjuntamente con el o la coordinadora de la propuesta de incidencia, a través de reuniones de trabajo periódicas (por lo menos 1 vez cada quince días), elaborarán la propuesta de capacitación dirigida a los funcionarios del CNII, para lo cual se contará con el asesoramiento y apoyo de especialistas en materia de derechos humanos, personas adultas mayores, normativa legal, y todo aquel profesional que contribuya a este propósito;

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

Adicionalmente, en las distintas reuniones de trabajo 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, cultura fomentando así espacios activos de participación y revitalización cultural.

Etapa 2: Fortalecimiento de la capacidad de 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 Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional (ANII) fue meramente instrumental, siendo consultados de manera puntual y a través de una encuesta, al igual que de un grupo focal, como se describe la presentación de la ANII 2017-2021. Esta experiencia da cuenta que hubo límites desde la institucionalidad, además de una constante visión asistencialista que objetiviza a este grupo limitándolo, e incluso

obstaculizando 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 conduzcan a modificar estas prácticas de manera favorable hacia las personas adultas mayores, por lo que se detalla a continuación acciones enfocadas a fortalecer la capacidad de gestión de funcionarios del CNII y de personal de los consejos consultivos:

Generación y articulación de espacios de trabajo: a través de una metodología interactiva que será la base de trabajo de todo el proceso, las personas adultas mayores 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 las PAM han evidenciado desde la institucionalidad estatal, para lo cual se utilizará todos los medios a disposición, tanto presencial como virtual;

Socialización de la propuesta de capacitación: una vez que se haya generado y articulado espacios de trabajo o reuniones con las autoridades y/o funcionarios del CNII, entonces se procederá a presentar y exponer el contenido de la propuesta para mejorar las prácticas institucionales, entre ellos de los consejos consultivos, fortaleciendo las capacidades de gestión de sus funcionarios, para lo cual previamente se habrá coordinado una reunión para presentar la propuesta de la siguiente manera:

1. Introducción: en Power Point se presentará los principales argumentos, motivos y aspiraciones que motivan a la PAM a elaborar esta propuesta de capacitación, donde se detallará los problemas y limitaciones que han enfrentado desde el ámbito operativo de los consejos, la reproducción de un modelo asistencial, un modelo de objetivación que en la práctica les resta la capacidad de ser sujetos de derechos, entre otros;
2. Contenido: una vez planteadas las inquietudes, molestias, necesidades y expectativas de las PAM, se planteará a las autoridades y/o funcionarios del CNII organizar, planificar y coordinar la implementación de los siguientes talleres vivenciales de capacitación, los cuales contarán con el soporte de especialistas en la materia y que fueron diseñados previamente en base a 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 PAM;
 - c) Taller 3: ¿Cómo romper con prácticas que objetivizan a los adultos mayores? 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 PAM; y,
 - e) Taller 5: Envejecimiento Activo: significado, importancia, contenido y potencialidad política.
3. Compromiso: una vez expuesta 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, firmando un compromiso al respecto.

Incidencia y seguimiento de la propuesta: será necesario realizar un seguimiento constante para llevar a cabo las reuniones planteadas, la que incluye la presentación de la propuesta. Por este motivo, las PAM y el o la coordinadora de la propuesta, de forma rotativa para motivar la participación, se comunicará con los funcionarios del CNII con quienes se debe 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 por ejemplo plantones (en lo posible), uso de medios digitales para posicionar el reclamo, obtener entrevistas para posicionar las demandas entorno a los compromisos incumplidos, entre otras.

Adicionalmente, 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 que tenga un enfoque generacional, de género, derechos humanos y diversidades, lo cual también requerirá de un proceso de seguimiento por parte de las personas adultas mayores.

3. Estrategia de comunicación para la incidencia

Dentro de la Estrategia de Incidencia es importante elaborar una estrategia de comunicación. Esta propuesta busca apoyar a los dos procesos: la reforma normativa y la modificación de prácticas institucionales, tal y como se pudo observar en el Gráfico 8, donde se establece que esta estrategia participa en todos los procesos y etapas.

Para esta propuesta también se plantea una construcción participativa para aprovechar las experiencias, conocimientos y potencialidades de los grupos de personas adultas mayores y de las personas, grupos y colectivos que se han mencionado anteriormente como aliados.

El plan de comunicación debe ser considerado como un documento guía, el mismo puede ser desarrollado de manera flexible acorde al avance del proceso de incidencia política y debe ser monitoreado de manera permanente para realizar los ajustes a las estrategias, o cambios a las mismas cuando sea necesario.

Objetivo general

Informar y promover la opinión y 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 para que el derecho a la participación sea garantizado.

Objetivo específico

Generar movilización social e involucramiento de la ciudadanía que apoye 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 personas adultas mayores.

Grupo que promueve la iniciativa

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

A quiénes está dirigida la campaña: a las **audiencias primarias**, de manera directa a las y los Asambleaístas, al Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional; a las **audiencias secundarias**, las entidades de gobierno que trabajan de manera directa con la población adulta mayor y a las PAM en general.

A los aliados y aliadas, es decir a las personas, organizaciones e instituciones que respaldan la propuesta; a los **opositores e indecisos**, con el objetivo de darles información

amigable sobre el problema y la propuesta con el objetivo persuadirlos a cambiar su opinión.

Ejes de la campaña

Educación – Movilización – Visibilización



Fotografía 1. Educar para incidir
Fuente y elaboración propias basado en aplicación Canva



Fotografía 2. Participación efectiva
Fuente y elaboración propias basado en aplicación Canva

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 el grupo de PAM 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. Y **talleres participativos** que incluyan actividades de opinión, construcción de mensajes, producción de productos comunicacionales, intercambio de experiencias, actividades que

posibiliten la libre expresión y la elaboración de iniciativas en un espacio creativo, integrador, 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 crear 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 la pandemia, se puede hacer convocatorias en espacios públicos para la presentación de la propuesta en la Asamblea Nacional o la toma de un espacio público de manera simbólica para visibilizar su petición.

A nivel cantonal se pueden generar espacios informativos itinerantes para socializar la propuesta y las acciones. También se pueden organizar ferias que permitan visibilizar las acciones y 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 01 de octubre de cada año.

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, prensa popular, Afro Comunicaciones, entre otros. Para esto 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 voceros y voceras con la información de la propuesta y las demandas de las personas adultas mayores. Y en un momento clave, como en la presentación de la propuesta, se puede convocar a los medios de comunicación a una rueda de prensa.

Activismo en redes sociales

A través de las redes sociales se puede difundir, promover y generar alianzas como incidencia directa con los actores políticos y sociales a los que queremos llegar con el

mensaje. Recordemos que a través de las redes sociales podemos informar, concientizar, denunciar, movilizar e incidir en las políticas públicas.



Gráfico 9. Mensajes a posicionar
Fuente y elaboración propias

Propuesta gráfica – mensajes y hashtags a posicionar

- Mensajes de incidencia que muestren datos, información.
- Mensajes con lo que establecen los estándares de derechos humanos en referencia a la garantía del derecho a la participación.
- Visibilización de las personas adultas mayores.
- Cuestionar la visión asistencialista que existe hacia este grupo poblacional.



Fotografía 3. Mi Opinión Imparta
Fuente y elaboración propias basado en aplicación Canva



Fotografía 4. Principios de las Naciones Unidas
Fuente y elaboración propias basado en aplicación Canva



Fotografía 5. Participación
Fuente y elaboración propias basado en aplicación Canva



Fotografía 6. Condiciones para una participación activa, libre y significativa
Fuente y elaboración propias basado en aplicación Canva



Fotografía 7. Participación Activa
Fuente y elaboración propias basado en aplicación Canva



Fotografía 8. Crecimiento de la población adulta mayor
Fuente y elaboración propias basado en aplicación Canva

Cronograma y recursos

Se deberá trabajar en un cronograma con las actividades acordadas a desarrollar con los responsables y recursos que se necesitarán para concretar con 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, así como institucional, que de paso a la garantía plena y efectiva del derecho a la participación.

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

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

Por ello 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, y superar la visión asistencialista que existe hacia las personas adultas mayores.

Así también, se deben generar procesos de capacitación integral conjunto entre los sujetos de derechos y el equipo técnico del CNII que permitan una deconstrucción de lo que se entiende por espacios de participación, los espacios de incidencia real que necesitan las PAM, que van más allá de los espacios activos que si bien son necesarios e importantes como parte del envejecimiento activo, también los 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 agendas de organismos de carácter supranacional como la Organización de las Naciones Unidas, desde la cual se han formulado una serie de herramientas enfocadas en atender y garantizar derechos a las personas de edad en un contexto con distintas problemáticas y complejidades que experimentan sus Estados miembro, entre ellos el Ecuador, como por ejemplo la actual coyuntura que enfrenta el mundo: la primera pandemia del siglo XXI causada por el Sars-Cov2, COVID-19, la cual ha afectado considerablemente a la población adulta mayor, situación que agravó la condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad que ya venían padeciendo 8 de cada 10 personas adultas mayores, quienes incluso no han podido acceder a una pensión de jubilación.

Como en su momento se enfatizó, el Ecuador no está ajeno y debe enfrentar este fenómeno dadas las proyecciones estadísticas que dan cuenta de una tendencia creciente de la población de personas adultas mayores que incluso puede alcanzar al 2050 el 21,8 % de la población total. En este contexto, el Estado ecuatoriano ha desarrollado normativas e implementado estructuras institucionales para responder en concordancia con lo que establecen organismos internacionales, y para atender las demandas de este segmento de la población.

La creación del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) a partir de la Constitución de 2008, se presentó como la posibilidad de garantizar, precisamente, derechos a las personas adultas mayores. En el desarrollo de esta investigación para conocer en qué medida las personas adultas mayores participan e inciden en el ciclo de las políticas públicas, desde la Teoría Crítica de derechos humanos, se pueden advertir algunas conclusiones.

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 personas adultas mayores, enfatizando 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-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 estableciendo de marcos normativos, a nivel nacional e internacional, incorporando derechos con carácter de exigibilidad.

Los principales hallazgos de esta investigación dan cuenta de un desarrollo parcial del derecho a la participación de las personas adultas mayores, en un primer momento se evidencia avances en el ámbito formal como en el desarrollo normativo constitucional y de legislación secundaria, también en la concreción de una estructura institucional a partir de la conformación de los Consejos Consultivos, parte de los Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional; sin embargo, se registran limitaciones importantes como mantenerse como instituciones de consulta, además de la falta de voluntad política para impulsar la participación de las personas adultas mayores en el ciclo de política pública, incorporándolas de manera efectiva y dando cuenta de generar políticas públicas que atiendan sus necesidades.

En lo referente a los Consejos Consultivos, se concluye que el reglamento para su conformación ha fijado algunos criterios importantes, pero desde la parte operativa existen problemas para garantizar una participación real, dificultad y al mismo tiempo limitación, que se pudo observar durante la elección de los actuales representantes del Consejo Consultivo Nacional para el período 2021-2023, donde el proceso careció de claridad en sus diferentes etapas, cumpliendo con lo formal pero evidenciando falencias o vacíos en lo sustantivo como seleccionar los perfiles más adecuados de los nuevos delegados.

En la parte formal, el CNII garantiza el derecho a la participación de las personas adultas mayores en la formulación de políticas públicas con el desarrollo del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-017 y su Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional, el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida y su respectiva agenda, los cuales al haber eliminado el objetivo y meta que impulsaba la participación ciudadana, si bien desde lo formal e institucional, esto representó un retroceso y afectación a este derecho, y actualmente el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025, el cual no detalla con claridad algún eje o lineamiento de gestión con respecto a la participación ciudadana al igual que la última Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional.

Considerando los parámetros teóricos, marcos de protección, y sobre todo testimonio de las y los adultos mayores, el CNII no ha garantizado una participación efectiva, eficaz y activa para incidir en la política pública, y se mantiene la mirada asistencialista desde prácticas institucionales que ocultan o evaden su condición de

sujetos de derechos. Finalmente señalar que tanto desde la institucionalidad de los consejos consultivos, y de manera directa, desde las personas adultas mayores, 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.

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, y la generación de procesos sostenidos que, desde la perspectiva de derechos humanos se gestan para alcanzar una vida digna, y que parten de la conciencia y la voluntad individual y colectiva de enfrentar y transformar los procesos de exclusión y jerarquización de la vida y en ese sentido se plantea una propuesta de incidencia política que busca contribuir a solucionar alguno de los límites identificados con el objeto de fortalecer el alcance del derecho a la participación de las personas adultas mayores.

La propuesta establece dos líneas estratégicas de acción. La primera de ellas se trata de una Reforma Normativa a partir del empoderamiento de las personas adultas mayores, complementándose 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 personas adultas mayores, siendo este otro de los hallazgos de la investigación, para lo cual se plantearán talleres de capacitación a las y los adultos mayores sobre derechos humanos, derecho a la participación, envejecimiento activo, perspectiva crítica, etapa que una vez terminada dará paso al fortalecimiento de la capacidad de los funcionarios del CNII y quienes organizan y apoyan a los consejos consultivos, esto a través de talleres propuestos desde las necesidades, experiencia y expectativas de las propias personas adultas mayores.

Al finalizar, cabe señalar que los límites del estudio se enmarcan en la ausencia de fuentes de información estatales y sociales que permitan dar cuenta de la evolución del proceso de participación de las personas adultas mayores con un carácter de cumplimiento efectivo y medible, lo que 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 personas adultas mayores a través de un proceso de participación, a pesar de las limitaciones propias que impuso la pandemia por la COVID-19, se logró desarrollar una propuesta a partir de su experiencia como representantes de los consejos consultivos en los diferentes cantones y a nivel nacional. En ese sentido se plantea como un reto importante promover una presentación de los resultados de la propuesta formulada en la tesis para que sea consensuada de manera amplia.

Al mismo tiempo, reconocer las limitaciones para acceder a los diferentes grupos de personas adultas mayores también da cuenta de las limitaciones que existen de poder incorporar de manera sólida los enfoques de diversidades que permitan rescatar por ejemplo, la visión de mujeres adultas mayores, las personas adultas mayores sexo genéricamente diversas, y también las personas mayores que enfrentan diferentes tipos de enfermedades y condiciones económicas que limitan aún más las posibilidades de una participación eficaz y efectiva.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor. *Una aproximación al enfoque de derechos humanos en las estrategias y políticas de desarrollo*. Buenos Aires: CEPAL, 2006.
- . “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. doi:10.5354/0718-2279.2011.13370.
- Ávila Santamaría, Ramiro. *Estado Constitucional de Derechos y justicia en la Constitución de 2008 en el contexto andino*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- . Retos de una nueva institucionalidad para la protección de derechos humanos. En *Aportes Andinos* n.º 23. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Programa Andino de Derechos Humanos, noviembre 2008. <http://hdl.handle.net/10644/1033>.
- Caballero García, Juan Carlos. “Aspectos Generales del Envejecimiento Normal y Patológico: Fisiología y Fisiopatología”. *Juan Carlos Caballero García*. Accedido 12 de enero de 2022. <https://15f8034cdff6595cbfa1-1dd67c28d3aade9d3442ee99310d18bd.ssl.cf3.rackcdn.com/8858b1de688c412047067d05fbfcb70/EnvejecimientoFisiologicoyPatologico.pdf>.
- Canto Chac, Manuel. “Introducción”. *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*. Ciudad de México: Siglo XXI, 2012.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Curso: Fundamentos teóricos de los derechos humanos*. Ciudad de México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011. https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/material_de_capitacion/c curso/2011_Fundamentos_teoricos_dh.pdf.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Visión Multidisciplinaria de los Derechos Humanos de las personas mayores*. México DF: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2022). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47835/1/S2200283_es.pdf.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Principio de buena fe”. *Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Accedido 2 de junio de 2022. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/tess/tr1938.htm>.

- Ecuador Asamblea Nacional del Ecuador. *Manual de Técnica Legislativa: Contenido, estructura y componentes del Proyecto de Ley*. Quito: Ecuaditorial, 2014.
- Edición Ciononce. “Vejez LGBTIQ+: vivir la cuenta regresiva en el olvido”. *Edicion111.com*. 21 de marzo de 2022. <https://edicion111.com/2022/03/21/vejez-lgbtqi-vivir-la-cuenta-regresiva-en-el-olvido/>.
- Gallardo, Helio. *Teoría crítica: Matriz y posibilidad de derechos humanos*. Murcia: Ed. Sánchez Rubio, 2008.
- Gándara Garbadillo, Manuel. *Los derechos humanos en el siglo XXI: Una mirada desde el pensamiento crítico*. Buenos Aires: CLACSO, 2019. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20190830102123/Derechos_Humanos_sigloXXI.pdf.
- García Linera, Álvaro. *Democracia, Estado, Nación*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2013. <https://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/democracia-estado-nacion-web-2.pdf>.
- García, José Carlos. *La vejez: El grito de los olvidados*. México: Plaza y Valdez, 2003.
- González Plessman, Antonio José. “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: una propuesta para su conceptualización”. *Aportes Andinos* n.º 23. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/1022>.
- Guilherme Tenorio, Fernando. “Ciudadanía e desenvolvimiento local: casos brasileiros”. *En IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, 2 al 5 de noviembre de 2004.
- 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. <http://www.mpdl.org/sites/default/files/201218-guia-incidencia-guatemala.pdf>.
- Herrera Flores, 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 Flores, 19-78. Bilbao: Desclée De Brouwer, 2000.
- . *La reinención de los Derechos Humanos*. Andalucía: Atrapasueños, 2007. <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/la-reinencion-de-los-derechos-humanos.pdf>.
- Hierro Esnarriaga, Celsa. *Manual de prácticas participativas: Asociaciones de personas inmigrantes*. Bilbao: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, Dirección de Participación Ciudadana y Dirección de Inmigración, 2008.

- http://www.kalidadea.org/castellano/materiales/estrategias%20de%20cooperacion%20internacional%20y%20codesarrollo/Manual_practicas_participativas.pdf.
- Johnson, Richard W., y Simone Schaner G. “Value of unpaid activities by older Americans tops \$160 billion per year”. *Urban Institute* (2005).
https://webarchive-urban-org.translate.google/publications/900882.html?_x_tr_sch=http&_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es-419&_x_tr_pto=sc.
- Kelly, Jeanet. *Proceso y práctica: el ciclo de las políticas públicas, en Kelly Jeanet, comp., Políticas Públicas en América Latina: teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA, 2003.
- La Barra Espaciadora. “Ecuador envejece sin seguridad social”. *La Barra Espaciadora*. 27 de septiembre de 2020. <https://www.labarraespaciadora.com/ddhh/seguridad-social-en-ecuador/>.
- León G., Mauricio, *Protección social de la niñez en el Ecuador*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41233/1/S1700082_es.pdf.
- Merchán Maroto, Esteban, y Raúl Cifuentes Cáceres. “Tema 6. Teorías psicosociales del envejecimiento”. Asociación Cicerón. Accedido 15 de enero de 2022.
<http://asociacionciceron.org/wp-content/uploads/2014/03/00000117-teorias-psicosociales-del-envejecimiento.pdf>.
- Nygård, Mikael, y Gunborg, Jakobsson. “Political participation of older adults in Scandinavia: the civic voluntarism model revisited? A multi-level analysis of three types of political participation”. *International Journal of Ageing and Later Life* 8, n.º 1 (2013): 65-96. <https://doi.org/10.3384/ijal.1652-8670.12196>.
- Plan V. “El Consejo de Participación no sale de su laberinto”. *Plan V*. 20 de enero de 2022. <https://www.planv.com.ec/historias/politica/el-consejo-participacion-no-sale-su-laberinto>.
- Primicias.ec. “Dos de cada 10 adultos mayores acceden a una pensión de jubilación”. Primicias. 1 de mayo de 2022.
<https://www.primicias.ec/noticias/economia/pension-jubilados-iess-ecuador/>.
- Ramos Esquivel, Júpiter, Adriana Marcela Meza Calleja, Iraam Maldonado Hernández, Martha Patricia Ortega Medellín, y Ma. Teresita Hernández Paz. “Aportes para una conceptualización de la vejez”. *Revista de Educación y Desarrollo* 11 (2009):

47-56.

https://www.cucs.udg.mx/revistas/edu_desarrollo/anteriores/11/011_Ramos.pdf.

Sáenz Andrade, Sergio Álvaro. “La participación social en la relación sociedad-Estado contemporánea, ‘el caso ecuatoriano’”. Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016. <http://hdl.handle.net/10644/4764>.

Serrat Fernández, Rodrigo. “La participación de las personas mayores en organizaciones políticas: modelos explicativos centrados en el individuo”. Tesis doctoral, Universitat de Barcelona, 2016. <http://hdl.handle.net/2445/96584>.

Unda, Mario, y Franklin Ramírez. *Participación ciudadana y presupuesto participativo*. Quito: Centro de investigaciones / Programa PANA, 2003. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55080.pdf>.

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. *Aportes Andinos: Revista de Derechos Humanos*, n.º 35 (2014). <http://hdl.handle.net/10644/4440>.

Velásquez, Raúl. “Hacia una nueva definición del concepto de política pública”. *Revista Desafío*, No. 20 (2009): 149-187. <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633165006.pdf>.

Normativa nacional, internacional e instrumentos internacionales

Banco Interamericano de Desarrollo. *Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe*. Enero 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.18235/0000984>.

IX Conferencia Internacional Americana. *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. 1948. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>.

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://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_375_esp.pdf.

Declaración de Quito. “Acercas de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en América Latina y el Caribe (24 de julio de 1998)”. Declaración de Quito. Accedido 17 de enero de 2022. <http://www.derechos.org/nizkor/la/declaraciones/quito.html>.

ONU Asamblea General. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. 10 de diciembre de 1948 Resolución 217 A (III).

———. Asamblea General. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea

- General en su resolución 2200 A (XXI). 16 de diciembre de 1966. En vigor: 3 de enero de 1976. Ratificado por Ecuador: 24 de enero de 1969.
- . Asamblea General. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Resolución. 16 de diciembre de 1966. A/RES/21/2200. https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf. Adoptado: 16 de diciembre de 1966. En vigor: 23 de marzo de 1976. Ratificado por Ecuador: 24 de enero de 1969.
- . Asamblea General. *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad*. 16 de diciembre de 1991. A RES 46/91.
- . Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad*, Rosa Kornfeld-MatteI. A/HRC/30/43. 13 de agosto de 2015.
- . Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad*. A/HRC/39/50. 10 de julio de 2018.
- . Consejo de Derechos Humanos. *El derecho humano al agua potable y el saneamiento*. 31 de julio de 2014. A/69/213.
- . Consejo de Derechos Humanos. *Derechos Humanos de las personas de edad*. 13 de septiembre al 11 de octubre de 2021. A/HR/48/L.5/Rev.1.
- 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://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf. Adoptada: 15 de junio de 2015. Ratificada por Ecuador: 21 de marzo de 2019.
- . Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). *Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32)*. 7 al 22 de noviembre de 1969. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.
- . Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos*. 15 de septiembre de 2018. OEA/Ser.L/V/II.
- Organización Mundial de la Salud. *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*. Estados Unidos de América: Organización Mundial de la Salud, 2015. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186466/9789240694873_spa.pdf.

Normativa nacional

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

Ecuador. *Decreto Ejecutivo 135*. Registro Oficial 76, Suplemento, 11 de septiembre de 2017.

———. *Decreto Ejecutivo 967*. Registro Oficial 990, 24 de abril de 2017.

———. *Decreto Ejecutivo 319*. Registro Oficial 71, 30 de octubre de 2019.

———. *Decreto Ejecutivo 434*. Registro Oficial 71, 30 de octubre de 2019.

———. *Decreto Ejecutivo 199*. Registro Oficial 545, Tercer Suplemento, 24 de septiembre de 2021.

Ecuador. *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, Suplemento, 7 de julio de 2014.

———. *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Registro Oficial 175, Suplemento, 20 de abril de 2010.

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

———. *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.

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

Ecuador Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. “Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021 ¡Juntos por un camino de igualdad!”. *Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional*. 2018. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Agenda-Nacional-para-la-Igualdad-Intergeneracional.pdf>.

———. Consejo de Igualdad Intergeneracional. “Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017”. *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*. 2018. http://sitp.pichincha.gob.ec/repositorio/diseno_paginas/archivos/Agenda-Nacional-Igualdad-Intergeneraci%C3%B3n.pdf.

- . Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. “Evaluación de la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021”. *Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional*. 2021. https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/06/evaluacion_anii_junio2021_2.pdf.
- . Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. “Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2021-2025 ‘Juntos por la igualdad’”. *Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional*. 2022. https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/04/ANII_2021-2025-signed.pdf.
- . Consejo Nacional de Planificación. “Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 (Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025)”. *Consejo Nacional de Planificación*. Registro Oficial 544, Cuarto Suplemento, 23 de septiembre de 2021.
- . Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. “La Institución, Quiénes somos”. *Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional*. Accedido 14 de enero de 2022. <https://www.igualdad.gob.ec/quienes-somos/>.
- . Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. “Presentación de la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional período 2021-2023”. Evento de Presentación, Quito, 19 de abril de 2022.
- Ecuador CNII. *Resolución No. RA-PCNII-003-2019 que reforma el Reglamento para la conformación y funcionamiento de los Consejos Consultivos Nacionales. Resolución 3 N° RA-PCNII-003-2019*. Registró Oficial 71, 30 de octubre de 2019.
- . CNII. *Resolución N° RA-PCNII-003-2018*. Registró Oficial 71, 30 de octubre de 2019.
- . CNII. *Resolución N° RA-PCNII-003-2019*. Registró Oficial 71, 30 de octubre de 2019.
- Ecuador Defensoría del Pueblo del Ecuador. *Resolución de la Defensoría del Pueblo 21*. Registro Oficial 465, 10 de abril de 2019.
- Ecuador Secretario Técnico de Consejo de Igualdad Intergeneracional. *Resolución No. 0003-ST-CNII-2016*. Registro Oficial 853, 3 de octubre de 2016.
- Ecuador Instituto Nacional de Estadística y Censos. “Proyección por edades Provincias 2010-2020 y nacional”. *Instituto Nacional de Estadística y Censos*. Accedido 13 de diciembre de 2021. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>.

- . Instituto Nacional de Estadística y Censos. “Encuesta de Salud, Bienestar del Adulto Mayor (SABE I)”. *Instituto Nacional de Estadística y Censos*. Accedido 8 de enero de 2022. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-de-salud-bienestar-del-adulto-mayor/>.
- . Instituto Nacional de Estadística y Censos. “Participación Ciudadana. Análisis de la información estadística”. *Instituto Nacional de Estadística y Censos*. 2008. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Estudios/Estudios_Socio-demograficos/Participacion_2008.pdf.
- . Instituto Nacional de Estadística y Censos. “Indicadores estadísticos homologados para el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, Sociedad Participativa”. *Instituto Nacional de Estadística y Censos*. Accedido 8 de enero de 2022. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/incentivar-una-sociedad-participativa-con-un-estado-cercano-al-servicio-de-la-ciudadania/>.
- . Instituto Nacional de Estadística y Censos. “Informe de cierre del Proceso de Homologación de Indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021”. *Instituto Nacional de Estadística y Censos*. 2020. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sistema_Estadistico_Nacional/Planificacion_Estadistica/Informe%20cierre%20proceso%20indicadores%20PND2017-2021.pdf.
- . Instituto Nacional de Estadística y Censos. “Proyecciones poblacionales”. *Instituto Nacional de Estadística y Censos*. Accedido 13 de diciembre de 2021. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>.
- Ecuador Ministerio de Inclusión Económica y Social, “Programas y Servicios. Dirección Población Adulta Mayor”. *Ministerio de Inclusión Económica y Social*. Accedido 14 de noviembre de 2021. <https://www.inclusion.gob.ec/direccion-poblacion-adulta-mayor/>.
- . Ministerio de Inclusión Económica y Social. “Informe del Estado Situacional del Servicio de Cuidado Gerontológico Integral para Personas Adultas Mayores provisionado por el MIES y Entidades Cooperantes”. *Ministerio de Inclusión Económica y Social*. 2002. <https://info.inclusion.gob.ec/index.php/informes-pamusrext/2022-inf-pam-usrint?download=2304:informe-adulto-mayor-abril>.
- Ecuador Secretaría Nacional de Planificación. “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025”. *Secretaría Nacional de Planificación*. 2021.

<https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>.

———. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. “Plan Nacional del Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida”. *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*. 2017.

<http://bicloud.senplades.gob.ec/pentaho/api/repos/:public:SNIObjtivos:Objetivos.wcdf/generatedContent?userid=pentahopublic&password=pentaho#>.

———. 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”. 2019. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/09/Caja-de-herramientas-ODS-V6.pdf>.

———. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. “Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017”. Registro Oficial 78, Suplemento, 11 de septiembre de 2013. <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2018/10/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir-2013-%E2%80%93-2017.pdf>.

———. Subsecretaría de Información. “Ficha Metodológica”. *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*. Accedido 29 de enero de 2022. [file:///C:/Users/ASUS/AppData/Local/Temp/Rar\\$DIa11440.11367/5.1%20Participaci%C3%B3n%20de%20la%20ciudadan%C3%ADa%20en%20activ%20social%20cultural%20deport%20y%20comunit.pdf](file:///C:/Users/ASUS/AppData/Local/Temp/Rar$DIa11440.11367/5.1%20Participaci%C3%B3n%20de%20la%20ciudadan%C3%ADa%20en%20activ%20social%20cultural%20deport%20y%20comunit.pdf).

Ecuador Sistema Nacional de Información. “Consulta de Indicadores y Datos, Objetivos, Metas e Indicadores Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017”. *Sistema Nacional de Información*. Accedido 15 de julio de 2021. <http://indestadistica.sni.gob.ec/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=SNI.qvw&host=QVS@kukuri&anonymous=truehttp://indestadistica.sni.gob.ec/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=SNI.qvw&host=QVS@kukuri&anonymous=true&bookmark=Document/BM71>.

Anexos

Anexo 1: Tablas

Tabla 1
Participación en comités de padres

Forma de participar	17 a 24 años	25 a 34 años	Más de 65 años
Afiliado / miembro y participa activamente	2,3%	7,1%	2,4%
Afiliado / miembro y no participa activamente	1,7%	1,9%	1,4%
No está afiliado /miembro y participa activamente	1,5%	3,9%	1,2%
Antes pertenecía y ahora no	2,7%	6,8%	13,0%
Nunca ha participado	91,9%	80,3%	82,0%

Fuente: ENPC-2008 (INEC)
Elaboración: SENPLADES.

Tabla 2
Participación en grupos deportivos

Forma de participar	17 a 24 años	25 a 34 años	Más de 65 años
Afiliado / miembro y participa activamente	9,2%	7,4%	1,6%
Afiliado / miembro y no participa activamente	2,1%	1,8%	1,5%
No está afiliado / miembro y participa activamente	4,4%	3,7%	0,9%
Antes pertenecía y ahora no	10,0%	8,4%	8,0%
Nunca ha Participado	74,3%	78,7%	88,1%

Fuente: ENPC-2008 (INEC)
Elaboración: SENPLADES.

Tabla 3
Participación en grupos culturales

Forma de participar	17 a 24 años	25 a 34 años	Más de 65 años
Afiliado / miembro y participa activamente	1,90%	1,50%	0,70%
Afiliado / miembro y no participa activamente	1,70%	0,80%	1,50%
No está afiliado / miembro y participa activamente	1,00%	1,10% 1	0,50%
Antes pertenecía y ahora no	3,40%	1,90%	2,50%
Nunca ha participado	92,1%	94,7%	94,9%

Fuente: ENPC-2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES.

Tabla 4
Participación en asociaciones estudiantiles

Forma de participar	17 a 24 años	25 a 34 años	Más de 65 años
Afiliado / miembro y participa activamente	3,10%	0,70%	0,50%
Afiliado / miembro y no participa activamente	1,70%	0,70%	1,30%
No está afiliado miembro y participa activamente	1,00%	0,90%	0,20%
Antes pertenecía y ahora no	6,00%	2,70%	2,00%
Nunca ha Participado	88,1%	94,9%	96,1%

Fuente: ENPC-2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES.

Tabla 5
Participación en comités barriales

Forma de participar	17 a 24 años	25 a 34 años	Más de 65 años
Afiliado / miembro y participa activamente	1,5%	2,9%	3,5%
Afiliado / miembro y no participa activamente	1,4%	1,1%	1 1,7%
No está afiliado /miembro y participa activamente	0,5%	1,5%	1,5%
Antes pertenecía y ahora no	1,6%	1,8%	4,9%
Nunca ha participado	94,9%	92,6%	88,3%

Fuente: ENPC-2008 (INEC)
Elaboración: SENPLADES.

Tabla 6
Participación en voluntariado

Forma de participar	17 a 24 años	25 a 34 años	Más de 65 años
Afiliado / miembro y participa activamente	1,50%	1,70%	1,00%
Afiliado / miembro y no participa activamente	1,40%	0,90%	1,50%
No está afiliado /miembro y participa activamente	0,90%	1,10%	0,60%
Antes pertenecía y ahora no	2,00%	1,50%	1,40%
Nunca ha Participado	94,1%	94,8%	95,5%

Fuente: ENPC-2008 (INEC)
Elaboración: SENPLADES.

Anexo 2: Cuadros

Cuadro 1
Proyección poblacional del Ecuador al 2022
Por provincia, sexo, zona urbana y zona rural

PROVINCIA	PROYECCIÓN AL AÑO 2022								
	Proyección población Zona Urbana		Proyección población Zona Rural		Total Proyección por Sexo (Zona Urbana + Zona Rural)		Total Población por Provincia (Zona Urbana + Zona Rural) y % Sexo		
	(A) Hombres	(B) Mujeres	(C) Hombres	(D) Mujeres	E = A+C (Hombres)	F = B+D (Mujeres)	G=E+F	% Hombres	% Mujeres
AZUAY	17.372	25.454	14.019	20.542	31.391	45.996	77.387	41%	59%
BOLÍVAR	3.045	3.569	6.201	7.273	9.246	10.842	20.088	46%	54%
CAÑAR	5.112	7.211	5.247	7.399	10.359	14.610	24.969	41%	59%
CARCHI	4.351	5.175	3.757	4.466	8.108	9.641	17.749	46%	54%
COTOPAXI	6.036	7.810	11.607	15.021	17.643	22.831	40.474	44%	56%
CHIMBORAZO	9.085	12.655	12.074	16.814	21.159	29.469	50.628	42%	58%
EL ORO	21.841	23.513	6.149	6.618	27.990	30.131	58.121	48%	52%
ESMERALDAS	12.761	13.478	7.421	7.842	20.182	21.320	41.502	49%	51%
GUAYAS	131.533	160.790	23.458	28.675	154.991	189.465	344.456	45%	55%
IMBABURA	10.193	13.249	8.094	10.526	18.287	23.775	42.062	43%	57%
LOJA	16.383	18.918	8.277	9.558	24.660	28.476	53.136	46%	54%
LOS RÍOS	18.441	18.798	13.793	14.060	32.234	32.858	65.092	50%	50%
MANABÍ	36.915	41.692	23.189	26.187	60.104	67.879	127.983	47%	53%
MORONA SANTIAGO	1.680	1.728	3.279	3.379	4.959	5.107	10.066	49%	51%
NAPO	1.313	1.331	2.312	2.348	3.625	3.679	7.304	50%	50%
PASTAZA	1.378	1.446	1.727	1.811	3.105	3.257	6.362	49%	51%
PICHINCHA	75.943	97.291	44.634	57.183	120.577	154.474	275.051	44%	56%
TUNGURAHUA	9.555	12.292	15.164	19.508	24.719	31.800	56.519	44%	56%
ZAMORA CHINCHIPE	1.594	1.507	1.952	1.854	3.546	3.361	6.907	51%	49%
GALÁPAGOS	543	538	464	457	1.007	995	2.002	50%	50%
SUCUMBIOS	2.934	2.417	3.829	3.159	6.763	5.576	12.339	55%	45%
ORELLANA	2.168	1.900	1.541	1.348	3.709	3.248	6.957	53%	47%
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHI	12.886	12.307	3.495	3.337	16.381	15.644	32.025	51%	49%
SANTA ELENA	7.363	7.670	6.413	6.677	13.776	14.347	28.123	49%	51%
ZONAS NO DELIMITADAS			1.448	1.224	1.448	1.224	2.672	54%	46%
TOTAL 65 AÑOS EN ADELANTE	410.425	492.739	229.544	277.266	639.969	770.005	1.409.974	45,4%	54,6%
TOTAL POBLACIÓN NACIONAL	5.716.361	5.835.051	3.184.330	3.254.170	8.900.691	9.089.221	17.989.912	49,5%	50,5%
% DE PERSONAS DE 65 AÑOS EN ADELANTE EN RELACIÓN AL TOTAL NACIONAL	7,18%	8,44%	7,21%	8,52%	7,19%	8,47%	7,84%		

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC, Proyecciones y estudios demográficos, agosto 2021.

Elaboración propia.

Cuadro 2
Detalle de Delegadas y Delegados del Consejo Consultivo Nacional

PERÍODO	NÚMERO TOTAL DE DELEGADOS Y DELEGADAS
2015-2017	21 Delegadas y Delegados provinciales, de donde se eligieron a 4 representantes nacionales
2017-2019	46 Delegadas y Delegados de 23 provincias, de donde se eligieron a 4 representantes nacionales
2019-2021	46 Delegadas y Delegados de 23 provincias, de donde se eligieron a 4 representantes nacionales
2021-2023	48 Delegadas y Delegados de 24 provincias, de donde se eligieron a 4 representantes nacionales

Fuente y elaboración propia.

Cuadro 3
Detalle de Entrevistas Semiestructuradas

NOMBRE ENTREVISTADA/O	FORMA DE AUTORIZACIÓN
Grace Vásquez, Directora Técnica del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, CNII Entrevista 10 de julio de 2018 y actualización en 29 de septiembre de 2021	Autoriza de manera verbal
Iván Castro, Técnico del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, CNII Entrevista 10 de julio de 2018	Autoriza de manera verbal
Natalia Arias, Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, CNII Entrevista en 24 de enero de 2019	Autoriza de manera verbal
Nicolás Reyes, Secretario Técnico del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, CNII Entrevista en 20 de febrero de 2019	Autoriza de manera verbal
Graciela Alba, Secretaria Técnica del Consejo de Protección de Derechos del Cantón Cayambe. Entrevista: 27 de mayo de 2018	Autoriza de manera verbal
Técnicas especialistas del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), 29 de octubre de 2021	Autoriza de manera verbal
Kléver Paredes, Coordinador del colectivo ciudadano Palabra Mayor y representante de Ecuador ante la Asociación Latinoamericana de Gerontología Comunitaria (Algec). Entrevista 28 de mayo de 2018 y actualización 7 de octubre de 2021	Autoriza de manera verbal
Alcides Ramón, Adulto Mayor, ex presidente del Consejo Consultivo Nacional por el período 2015-2017 Entrevista 23 de mayo de 2018	Autorización en grabación de entrevista y firma consentimiento.
Víctor García, Adulto Mayor, representante del Consejo Consultivo Pichincha 2017-2019 Entrevista 21 de mayo de 2018	Autorización en grabación de entrevista y remite consentimiento firmado escaneado.
Martha Tapia, Adulta Mayor, representante del Consejo Consultivo Pichincha 2019-2021 Entrevista 7 de octubre de 2021	Autoriza de manera verbal en entrevista vía telefónica
José Garcés, Adulto Mayor, ex presidente del Consejo Consultivo Nacional por el período y 2019-2021 Entrevista 6 de octubre de 2021	Autorización en grabación de entrevista a través de plataforma zoom y envía autorización escrita con firma escaneada.

NOMBRE ENTREVISTADA/O	FORMA DE AUTORIZACIÓN
<p>Ángel Berrú, Adulto Mayor, ex presidente del Consejo Consultivo Nacional por el período y 2017-2019 Entrevista 21 de mayo de 2022</p>	<p>Autoriza de manera verbal</p>
<p>Matilde Peñafiel, Adulta Mayor, presidenta del Consejo Consultivo Nacional por el período 2021-2023 Entrevista 20 de mayo de 2022</p>	<p>Autorización en grabación de entrevista a través de plataforma zoom y envía autorización escrita con firma escaneada.</p>
<p>Freddy Ángel Sáenz, Adulto Mayor, representante del Consejo Consultivo de El Oro por el período 2019-2021 Entrevista 26 de mayo de 2022</p>	<p>Autoriza de manera verbal</p>
<p>Teresa Caiza, Adulta Mayor, representante del Consejo Consultivo Chimborazo por el período 2019-2021 Entrevista 21 de mayo de 2022.</p>	<p>Autoriza de manera verbal</p>

Fuente y elaboración propia.

Cuadro 4
Personas adultas mayores participantes del Grupo Focal

En el siguiente cuadro se detallan los nombres de las y los participantes en las dos sesiones:

NOMBRE PARTICIPANTE	PROVINCIA	CARGO DESEMPEÑADO O EN FUNCIONES
José Garcés	Tungurahua	Presidente Consejo Consultivo Nacional 2019-2021 (Ambato)
Overliza Salgado	Tungurahua	Segunda Vicepresidenta Consejo Consultivo Nacional 2021-2023
Ana Patiño	Azuay	Consejo Consultivo Azuay 2019-2021 (Cuenca)
Simón Bolívar Mestanza	Sucumbíos	Consejo Consultivo Sucumbíos 2019-2021 (Segundo Vicepresidente) “Asociación Jesús del Gran Poder”
Washington Álvarez	Guayas	Consejo Consultivo Guayas 2017-2019
Victoria Morán	Esmeraldas	Secretaria Consejo Consultivo Nacional 2019-2021 / “Asociación de Jubilados Carlos Ojeda”

Fuente y elaboración propia.

Cuadro 5
**Acta de Observación No Participativa de la Conformación del Consejo Consultivo
 Nacional del CNII para el período 2021-2023**

Fecha de la elección: 8 de diciembre de 2021

Hora de inicio: 14:00

Lugar: Plataforma Virtual Zoom CNII

Secretaria de la Asamblea designada: Patricia Brito

DESCRIPCIÓN DE LA OBSERVACIÓN REALIZADA	COMENTARIOS OBSERVADORA
Bienvenida general por parte de la Secretaria de la Asamblea, Patricia Brito.	La percepción inicial fue que las y los adultos mayores no sabía cómo utilizar la herramienta ZOOM.
Hernando Herrera, representante del Consejo Nacional Electoral (CNE), realizó acompañamiento del proceso electoral, y en su saludo menciona que las Personas Adultas Mayores (PAM) presentes están ejerciendo su derecho a la participación.	Sin comentario
Indicaciones iniciales: Solicitan a las PAM tener las cámaras encendidas, al Secretario Técnico del CNII y a la Secretaria de la Asamblea. Solicitan cambiar el nombre del ID con el nombre de la provincia a la que representan y su nombre.	No existe desde el inicio una indicación clara sobre cómo realizar esta acción. Se menciona ese momento que si necesita ayuda, soliciten a un familiar.
David Corrales, Técnico del CNII preside la Asamblea. Inicia su saludo reconociendo la experiencia y sabiduría de las personas mayores: “Como ustedes ya conocen, cuando inicia una asamblea es importante constatar la presencia de los Asambleístas.” Solicita a la Secretaria tomar lista de los delegados provinciales que se encuentran presentes, y solicita que las PAM, cuando sean nombradas, abran los micrófonos y digan presente.	Sin comentario
La Secretaria procede a nombrar las provincias y el nombre de sus representantes. Luego de nombrar y comprobar la asistencia menciona que para la Asamblea se han convocado a 48 PAM y se constató la participación de 44 delegadas y delegados provinciales.	En este punto no señala cómo fueron convocadas las PAM y de qué manera fueron designados para participar como delegados en este proceso electoral.
El Secretario Técnico menciona que se va a realizar un ejercicio prueba. Para ello envían un mensaje al chat del zoom y solicita que abran el link. Indica que cuando se abra el link deben ingresar el número de cédula (no explica en dónde debe ingresar).	No explica de manera detallada que es un link y cómo acceder al enlace.
Y comenta “es a manera de jugueto ya.”	Utiliza un lenguaje infantilizado
El asistente de la parte técnica sugiere hacer un ejercicio explicativo compartiendo pantalla para que puedan replicarlo. Da una explicación de cómo acceder al link y en donde debe ingresar el número de cédula. Explica que para el momento de las votaciones se les solicitará el número de cédula y en base a eso se validará que la persona que está votando, que está asistiendo a la Asamblea.	Detalla con mayor claridad el ejercicio que deben realizar para registrar sus votos.
El secretario solicita nuevamente ingresar al link e ingresar el número de cédula. “tiene que dar clic en el link”. Dicen presente cuando son nombrados por la secretaria: “ustedes son súper pilas, súper inteligentes, lo están demostrando este momento”.	Cuando solicitan abrir el link una compañera menciona que el enlace no se abre. Otras PAM ingresan el número en el chat no en el enlace solicitado.
Pasados los minutos el asistente de la parte técnica menciona que se han registrado 40 personas de 45 asistentes.	De Santo Domingo señala que no puede ingresar a link y no hay una

DESCRIPCIÓN DE LA OBSERVACIÓN REALIZADA	COMENTARIOS OBSERVADORA
Secretario solicita a la persona que menciona que tiene dificultades de acceso que pida ayuda a un familiar (5 personas mencionan que no pueden ingresar).	retroalimentación o explicación para que logre realizar su registro.
Secretaria de la Asamblea solicita al asistente de la parte técnica identificar a las personas que no logran ingresar al enlace (menciona a 10 personas que no han registrado la cédula). Secretario Técnico solicita tener presente el ejercicio realizado porque se van a realizar varias veces cada determinado tiempo. El técnico señala que 4 personas no se han logrado registrar. Secretario Técnico menciona “ya veremos qué pasa”. Luego plantean la opción de que al momento de la votación la persona que tuvo dificultad en ingresar, se llame al técnico para que le ayude a registrar el voto.	Se pudo evidenciar que se requiere procesos previos de enseñanza a las PAM.
El Secretario Técnico solicita a la Secretaria de la Asamblea dar lectura al reglamento. La Secretaria señala que va a dar lectura a los artículos 60, 61, 62, 63, 67, 68 y 70 de la resolución administrativa RAPCNII003-2019 del 27 de septiembre de 2019 mediante el cual se expide la reforma al reglamento para la conformación y funcionamiento de los Consejos Consultivos; Sobre integración y dignidades a ser elegidas; Duración de funciones: 2 años; Atribuciones del directorio; Deberes y atribuciones.	Sin comentario
El presidente de la Asamblea señala que las PAM vienen de procesos organizativos, y señala que ya son parte del consejo consultivo nacional. Felicita a los participantes y señala que varios de ellos han sido elegidos en asambleas cantonales y provinciales. Señala que para la elección de dignidades debe existir paridad de género (2 hombres y 2 mujeres). Luego pide al asistente técnico cómo deben proponer candidatos. Luego pide a la Secretaria leer sobre los deberes, atribuciones del presidente/a que se va a elegir.	Sin comentario
Una técnica de territorio solicita al asistente técnico dar el soporte a las personas que no pudieron ingresar al link y darles indicaciones claras para que puedan postular a su candidato. Destinan un tiempo de 4 minutos para proponer candidatos.	Del mismo modo, se observa la necesidad de incorporar procesos previos de enseñanza en el manejo de esta herramienta.
Técnica solicita aclarar una vez más que si una PAM tiene dificultad que coordine con el técnico de territorio. El tiempo para consignar el voto es de 5 minutos.	No se plantearon soluciones al tema, y quedan 4 personas adultas mayores sin registrar su asistencia en el sistema.
Existen 12 personas postuladas; 11 personas aceptan la candidatura: 9 hombres y 2 mujeres. El presidente de la Asamblea señala que las PAM candidatas tienen de 30 a 40 segundos para hacer su presentación sobre la candidatura.	No se plantean candidatos de las regiones como señala el reglamento.
Se registraron un total de 37 votos. Matilde Peñafiel Arauz queda electa con 11 votos. Luego solicitan postular a candidatos varones a primer vicepresidente.	Sin comentario
El presidente de la Asamblea mencionó que Ecuador ha sido y será uno de los pioneros en América Latina y en Iberoamérica en conformar consejos consultivos nacionales de niños niñas adolescentes y adultos mayores. Menciona que Ecuador es un ejemplo para Latinoamérica en el ejercicio del derecho a la participación con procesos absolutamente transparentes desde lo territorial hasta lo nacional.	Se observa un discurso que responde al momento que se está dando. Es un discurso desde la institución.
CON RESPECTO A SUJETOS DE DERECHOS	

DESCRIPCIÓN DE LA OBSERVACIÓN REALIZADA	COMENTARIOS OBSERVADORA
<p>El representante del Consejo Consultivo saliente solicita la palabra en la lectura de los artículos del reglamento, y le pregunta al Secretario Técnico si es posible conocer las atribuciones de las dignidades a las que van a elegir para con conocimiento de causa poder buscar a los miembros idóneos para esta situación.</p> <p>El presidente menciona que más adelante, que antes de elegir se dará lectura de las atribuciones de cada dignidad, y le pide que le permita avanzar en el desarrollo de la Asamblea.</p> <p>Asignan un tiempo de 30 a 40 segundos para la presentación de cada candidata y candidato.</p>	<p>Sin comentario</p>
PROPUESTAS DE LAS CANDIDATAS Y LOS CANDIDATOS	
<ol style="list-style-type: none"> 1. José Garcés: jubilación universal; 2. Matilde Arauz: velar por el cumplimiento de derechos. Es interrumpida en el tiempo; 3. Francisco Licuy, de Napo: falta de presupuesto; 4. Francisco Tito: <ol style="list-style-type: none"> a) Trabajo en defensa de derechos sin manifestaciones. b) Hacer cumplir todas las leyes escritas en la carta magna a nivel nacional a los alcaldes y prefectos que tienen que ver con las PAM. c) Priorizar lo que se tiene que hacer por las PAM. 5. Washington Álvarez: socializar la LOPAM y atender a los grupos de PAM en situación de doble y triple vulnerabilidad; y, 6. María López, primera vez en una candidatura: organización y unión para velar que se cumplan los derechos. 	<p>Las candidatas y los candidatos detallan sus propuestas en caso de ser elegidas o elegidos.</p>

Fuente y elaboración propia.

Cuadro 6

Representantes electos para el Consejo Consultivo Nacional del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, CNII, 2015-2023

PERÍODO	REPRESENTANTES ELEGIDAS/OS
2015-2017	<ul style="list-style-type: none"> → Alcides Ramón, Provincia de Sucumbíos → María Isabel Bravo, Provincia de Manabí → Consejos consultivos cantonales de personas adultas mayores 110 → Delegados provinciales de personas adultas mayores 21 Nota: No consta más información
2017- 2019	<ul style="list-style-type: none"> → Ángel Salvador Berrú Gualán, Presidente, cantón Saraguro, provincia de Loja. → Luisa Italia Salazar Barros, Vicepresidenta, cantón Pasaje, provincia de El Oro. → Victoria Rita Morán Farías, Primera Vocal, cantón Esmeraldas, provincia de Esmeraldas. → Víctor Luis García Hidalgo, Segundo Vocal, cantón Cayambe, provincia de Pichincha.
2019-2021	<ul style="list-style-type: none"> → Presidente: José Alberto Garcés (Tungurahua). → Primera Vicepresidenta: Yolanda Carrillo (Los Ríos). → Segundo Vicepresidente: Simón Mestanza (Sucumbíos). → Secretaria: Victoria Morán (Esmeraldas).
2021-2023	<ul style="list-style-type: none"> → Presidenta: Sra. Matilde Peñafiel Arauz, Provincia de Manabí. → Primer Vicepresidente: Sr. Saúl Antonio Chalco Quezada, Provincia del Azuay. → Segunda Vicepresidenta: Sra. Overliza Argentina Salgado Ortega, Provincia de Tungurahua. → Secretario: Sr. José Ricardo Zambrano Agama, Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

Fuente y elaboración propia.

Anexo 3: Entrevistas semiestructuradas

Guía 1

Personas Adultas Mayores; Representantes y ex representantes de Consejos Consultivos

Tema general: Participación de personas adultas mayores en la formulación de políticas públicas

Pregunta guía: ¿En qué medida el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional ha garantizado el derecho humano a la participación de las personas adultas mayores en la formulación de políticas públicas durante el periodo 2014–2021?

PREGUNTAS ADULTOS MAYORES

Datos generales:

Fecha:

Lugar:

Sexo/Género:

Edad:

Instrucción Formal:

Estado Civil:

Organización o grupo al que pertenece y/o representa:

1. ¿Qué es ser adulto y adulta mayor en Ecuador?
2. ¿Qué tipo de actividades realiza usted?
3. ¿Qué derechos tienen las personas adultas mayores en el Ecuador?
4. ¿Dónde están establecidos estos derechos?
5. ¿Responden esos derechos a sus necesidades?
6. ¿Qué problemas considera que enfrentan?
7. ¿Considera que la participación es un derecho?
8. ¿Cómo lo ejercen, en qué ámbitos y de qué formas?
9. ¿Qué políticas públicas existen para la garantía sus derechos?
10. ¿Considera que son adecuadas las políticas que existen actualmente?
11. ¿Qué políticas públicas usted conoce?
12. ¿Qué conoce usted sobre el envejecimiento activo?
13. ¿Considera usted que se están fortaleciendo procesos de envejecimiento activo?
¿desde qué aspectos/ámbitos?
14. ¿Se considera usted un agente activo en el proceso de desarrollo del cantón al que usted representa?
15. ¿Ha formado parte de algún tipo de colectivos, asociación u organización?
16. ¿Desde cuándo es parte del Consejo Consultivo y cómo fue seleccionado?
17. ¿Desde que es representante del Consejo Consultivo, cuántas veces ha sido convocado por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional para ser consultado, ¿qué temas se han abordado?
18. ¿Cómo ha sido su participación en el Consejo Consultivo de Pichincha? ¿siente que sus opiniones y del grupo que representa han sido tomadas en cuenta para la formulación y evaluación de políticas públicas?
19. ¿Qué mecanismos ha implementado usted para consultar e informar al grupo que representa sobre su participación en el Consejo Consultivo?
20. ¿Qué propuestas realizaría para fortalecer los procesos de participación en el Consejo Consultivo?

21. ¿Qué aspectos considera usted que se deben fortalecer en su cantón para tener una participación activa en la formulación y evaluación de políticas sobre adultos mayores?

Guía 2

Funcionarias y funcionarios del CNII y MIES

Tema general: Participación de personas adultas mayores en la formulación de políticas públicas

Pregunta guía: ¿En qué medida el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional ha garantizado el derecho humano a la participación de las personas adultas mayores en la formulación de políticas públicas durante el periodo 2014–2021?

PREGUNTAS PARA AUTORIDADES DE INSTITUCIONES

- Secretario Técnico Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, CNII.
- Subsecretaria de Atención Intergeneracional del MIES.

Datos generales:**Fecha:****Lugar:****Sexo/Género:****Edad:****Instrucción Formal:****Cargo Institución:**

1. ¿Qué es para usted la vejez o el envejecimiento?
2. ¿Conoce usted cuáles son los principales debates teóricos que existen sobre este tema?
3. ¿Quiénes son los adultos mayores?
4. ¿Qué derechos tienen?
5. ¿Dónde están establecidos?
6. ¿Responden esos derechos a sus necesidades?
7. ¿Qué problemas considera que enfrentan?
8. ¿Qué políticas públicas existen para la garantía efectiva de los mismos?
9. ¿Cuáles considera que son las que más éxito han tenido?
10. ¿Cuáles son las que más limitaciones presentan?
11. ¿Cómo define desde su campo de estudio la participación del adulto mayor?
12. ¿Qué papel ha jugado la participación en el diseño de estas políticas?
13. ¿Qué concepción de participación cree que se ha manejado para este diseño?
14. ¿A su criterio cuál es la concepción de participación que debería primar?
15. ¿Qué opinión tiene usted sobre los Consejos Consultivos?
16. ¿Considera que estos son un espacio efectivo de participación de la población adulta mayor?
17. ¿Qué tipo de participación considera que reproducen?
18. ¿Cuántas organizaciones, asociaciones o gremios de personas adultas mayores existen en el Ecuador?
19. ¿Cuáles considera que son los principales problemas que presentan para la efectivización del derecho a la participación?
20. ¿Cómo el Gobierno a través del CNII (MIES) ha supervisado y evaluado la aplicación de políticas para garantizar el derecho a la participación de las personas adultas mayores?
21. ¿De qué manera el CNII (MIES) ha tomado en consideración las distintas necesidades de los diferentes grupos de personas adultas mayores?
22. ¿Qué impacto ha tenido la aplicación de la última Agenda Nacional para la Igualdad, y qué aspectos ha considerado sobre el derecho a la participación?
23. ¿Cuáles considera usted, que son los principales desafíos que enfrenta el gobierno en los distintos niveles de Gobierno para garantizar, respetar, proteger y promover los derechos humanos de las personas adultas mayores?

24. ¿Cuáles considera que son los principales logros que se ha obtenido? ¿Cuáles son los principales problemas o limitaciones?
25. ¿Cuáles son los parámetros de medición con los que cuenta el Consejo para medir el grado de cumplimiento de este derecho? ¿Qué recomendaciones haría para un efectivo ejercicio del derecho?
26. ¿Qué recomendaciones haría para garantizar la participación de las personas adultas mayores en este espacio y para que ello permita su influencia sobre las políticas públicas?
27. ¿Desea añadir algo más?

Guía 3

Especialista en temas sobre personas adultas mayores

Tema general: Participación de personas adultas mayores en la formulación de políticas públicas

Pregunta guía: ¿En qué medida el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional ha garantizado el derecho humano a la participación de las personas adultas mayores en la formulación de políticas públicas durante el periodo 2014–2021?

PREGUNTAS PARA ESPECIALISTA

Kléver Paredes, Colectivo ciudadano “Palabra Mayor”

1. ¿Qué es para usted la vejez o el envejecimiento?
2. ¿Conoce usted cuáles son los principales debates teóricos que existen sobre este tema?
3. ¿Quiénes son los adultos mayores?
4. ¿Qué derechos tienen?
5. ¿Dónde están establecidos?
6. ¿Responden esos derechos a sus necesidades?
7. ¿Qué problemas considera que enfrentan?
8. ¿Qué políticas públicas existen para la garantía efectiva de los mismos?
9. ¿Cuáles considera que son las que más éxito han tenido?
10. ¿Cuáles son las que más limitaciones presentan?
11. ¿Cuántas organizaciones, asociaciones o gremios de personas adultas mayores existen en el Ecuador?
12. ¿Cómo define desde su campo de estudio la participación del adulto mayor?
13. ¿Qué papel ha jugado la participación en el diseño de estas políticas?
14. ¿Qué concepción de participación cree que se ha manejado para este diseño?
15. ¿Qué opinión tiene usted sobre los Consejos Consultivos?
16. ¿Considera que estos son un espacio efectivo de participación de la población adulta mayor?
17. ¿Qué tipo de participación considera que reproducen?
18. ¿Cuáles considera que son los principales problemas que presentan este espacio?
19. ¿Qué recomendaciones haría para enfrentarlos?
20. ¿Desea añadir algo más?

Entrevista bajo el contexto de la pandemia por el COVID-19

Tema general: Participación de personas adultas mayores en la formulación de políticas públicas

Pregunta guía: ¿En qué medida el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional ha garantizado el derecho humano a la participación de las personas adultas mayores en la formulación de políticas públicas durante el periodo 2014–2021?

ENTREVISTA ACTUALIZACIÓN DE INFORMACIÓN CONTEXTO COVID

PROPUESTA DE PREGUNTAS ENTORNO A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

1. ¿Cuál es el sentido e importancia que tiene la participación social de las personas adultas mayores? Y ¿En qué espacios y bajo qué modalidades se daba o debía dar la participación antes de la pandemia de la COVID-19?
2. ¿Qué procesos, iniciativas, actividades o propuestas se impulsaron desde el CNII durante la pandemia por la COVID-19 para impulsar la participación social en el Ecuador de las personas adultas mayores? ¿Cuáles fueron los principales cambios, avances y limitaciones que se registraron?
3. ¿Hubo en la práctica participación social de las personas adultas mayores durante la pandemia por la COVID-19?, ¿Cómo?, Si no hubo, ¿Qué ha cambiado en relación al periodo anterior a la pandemia?
4. Y en la actualidad, es decir posterior a la vacunación y en un momento que se sabe que no se ha superado la pandemia, ¿qué mecanismos se han impulsado para fomentar la participación social de las personas adultas mayores?
5. ¿Existen organizaciones de personas adultas mayores activas? Si existen, ¿hay un registro? ¿Qué tipo de información tiene ese registro y cómo se puede acceder a él?
6. ¿Qué políticas públicas se han desarrollado en beneficio de las personas adultas mayores durante la pandemia por la COVID-19?
7. Las políticas públicas para las personas adultas mayores, ¿contaron en su formulación y desarrollo con la presencia y participación de representantes de este segmento de la población? ¿De qué forma participaron?
8. ¿Se aplica la perspectiva interseccional en todo el proceso de la política pública? ¿De qué manera se promueven espacios públicos adecuados, incluyentes, participativos y de calidad?
9. ¿Cuáles son los mecanismos o instrumentos concretos de participación de las personas adultas mayores para la construcción de políticas públicas que garanticen y protejan sus derechos?
10. ¿Existe un plan institucional para fomentar la participación de las personas adultas mayores para la construcción de políticas públicas para la garantía efectiva de sus derechos? Si existe, ¿cuáles son los principales lineamientos del plan y qué resultados concretos se han obtenido? Si no existe, ¿por qué?
11. En términos concretos, ¿en la actualidad cómo se está garantizando el derecho a la participación de las personas Adultas Mayores desde la gestión pública y específicamente desde el CNII?
12. La brecha digital es una realidad concreta. ¿Qué acciones se han tomado para las personas adultas mayores en condiciones de pobreza y mayor vulnerabilidad puedan acceder a medios digitales de comunicación? ¿Qué medidas se han tomado para garantizar este acceso a las personas adultas mayores que conforman los Consejos Consultivos?
13. A partir de la pandemia ¿cómo se da cumplimiento a lo planteado en la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021 en relación a personas adultas mayores?
14. ¿Se cuenta con datos desagregados sobre las personas adultas mayores afectadas por la COVID 19?

15. ¿Qué acciones ha implementado el Estado para reducir el impacto potencial de la pandemia sobre las personas adultas mayores y su entorno familiar?
16. ¿Qué dificultades y desafíos existen para incorporar a las personas mayores a los programas implementados por el Estado?
17. ¿Qué planes o estrategias se están planteando para promover la participación activa de las personas adultas mayores en la formulación de políticas públicas en los Consejos Consultivos?

Documento 1
Formato de Consentimiento Informado

Como maestrante de la Universidad Andina Simón Bolívar, me encuentro desarrollando mi tesis titulada “*El derecho humano a la participación de las personas adultas mayores en la formulación de políticas públicas a través del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, período 2014 – 2017 / 2017-2021*”. Entendiendo el derecho a la participación como eje fundamental para la exigibilidad y cumplimiento de los derechos de las personas adultas mayores, he considerado muy importante dialogar con autoridades y representantes de este grupo poblacional para recopilar información relacionada con el tema de investigación.

El principal objetivo es conocer en qué medida el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional ha garantizado el derecho humano a la participación de las personas adultas mayores en la formulación de políticas públicas. Para lograr este propósito, es necesario contar con la participación de adultos mayores y representantes que integran o han sido parte del Consejo Consultivo de personas adultas mayores a nivel nacional y en la provincia de Pichincha, a través de entrevistas personales sobre la temática planteada.

La UASB y mi persona le ***garantiza la confidencialidad de la información que va a proporcionar***, la cual no será divulgada y únicamente podrá ser utilizada por el grupo investigador a fin de definir y caracterizar la problemática.

Su participación es voluntaria, por lo cual usted podrá retirarse en cualquier momento si así lo desea.

Una vez finalizada la investigación, las conclusiones y recomendaciones serán difundidas en la comunidad para su uso y beneficio.

Documento 2
Consentimiento Informado Firmado por Personas Adultas Mayores

Por medio del presente documento dejo constancia que conozco el objetivo del proyecto de investigación, así como mi forma de participar y la de mi colectivo de adultos mayores a quienes represento.

Por lo expuesto, yo Victor Luis Garcia H.
 con CI 9900141614 accedo de forma voluntaria a participar en la investigación y tengo claro que puedo retirarme en cualquier momento si así lo considero conveniente. Adicionalmente autorizo la utilización y publicación anónima de los resultados obtenidos.

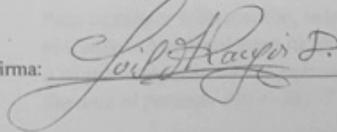
Firma: _____



Por medio del presente documento dejo constancia que conozco el objetivo del proyecto de investigación, así como mi forma de participar y la de mi colectivo de adultos mayores a quienes represento.

Por lo expuesto, yo Aleides Ramon
 con CI 1100062536 accedo de forma voluntaria a participar en la investigación y tengo claro que puedo retirarme en cualquier momento si así lo considero conveniente. Adicionalmente autorizo la utilización y publicación anónima de los resultados obtenidos.

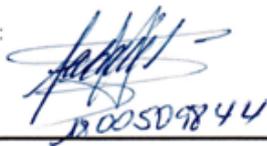
Firma: _____



Por medio del presente documento dejo constancia que conozco el objetivo del proyecto de investigación, así como mi forma de participar y la de mi colectivo de adultos mayores a quienes represento.

Por lo expuesto, yo José Alberto Garces Escobar con CI 1800509844, accedo de forma voluntaria a participar en la investigación y tengo claro que puedo retirarme en cualquier momento si así lo considero conveniente. Adicionalmente autorizo la utilización y publicación anónima de los resultados obtenidos.

Firma: _____



Por medio del presente documento dejo constancia que conozco el objetivo del proyecto de investigación, así como mi forma de participar y la de mi colectivo de adultos mayores a quienes represento.

Por lo expuesto, yo Matilde Peñafiel Aráuz con CI 1301516553, accedo de forma voluntaria a participar en la investigación y tengo claro que puedo retirarme en cualquier momento si así lo considero conveniente. Adicionalmente autorizo la utilización y publicación anónima de los resultados obtenidos.

Firma: _____


 Mgs. Matilde Peñafiel Aráuz
 PRESIDENTA CONSEJO CONSULTIVO
 NACIONAL ADULTOS MAYORES

Anexo 4: Grupo focal

Guía 1
Personas adultas mayores participantes

GRUPO FOCAL PERSONAS ADULTAS MAYORES

Se implementaron 2 sesiones en modalidad virtual debido al contexto de pandemia y también por la distancia con las y los participantes. La primera fue el 09 de diciembre de 2021 y la segunda el 16 de diciembre de 2021, teniendo como objetivo fundamental recopilar la opinión, conocimiento y experiencia de las Personas Adultas Mayores para conocer de qué manera participan en espacios de representación, y cómo miran y asumen el derecho a la participación.

Las preguntas que guiaron el diálogo en ambas sesiones fueron las siguientes:

1. ¿Cómo debemos participar en la defensa de nuestros derechos?
2. ¿Por qué la participación es un derecho?
3. ¿Cómo se ejerce el derecho a la participación?
4. ¿Qué garantiza la participación ciudadana en la sociedad?
5. ¿Qué experiencias de participación conocen y han desarrollado en sus cantones y provincias?
6. ¿Qué problemas identificamos?