UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO

FACULTAD DE DERECHO

ESCUELA DE DERECHO

EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN LOS CENTROS INTEGRALES DE ATENCIÓN AL ADULTO MAYOR

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE

ABOGADO

AUTOR

DANYA LUCERO SANDOVAL CASTRO

ASESOR

YURI DIAZ JAIME

https://orcid.org/0000-0003-3583-0189

Chiclayo, 2022

EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN LOS CENTROS INTEGRALES DE ATENCIÓN AL ADULTO MAYOR

PRESENTADA POR

DANYA LUCERO SANDOVAL CASTRO

A la Facultad de Derecho de la
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo
para optar el título de

ABOGADO

APROBADA POR

Carlos Wigberto Hernandez Montenegro
PRESIDENTE

Sheila Maria Vilela Chinchay
SECRETARIO

Yuri Diaz Jaime
VOCAL

Dedicatoria

A mis abuelos Leonidas Castro y Luisa Corcuera, por amarme tanto en esta vida y sé que aún después de ella, también.

Agradecimientos

A Dios, por todo su amor y misericordia.
A mis padres Elvira y Leoncio, por ser pilares en mi vida.
A mi hermana Astrid, por ser mi todo.
A mi familia, quienes siempre han apoyado mis decisiones.
A mis queridos André, Fernando, Katherine y Gianella, por haber logrado el objetivo juntos.
A mis profesores, por todas las valiosas enseñanzas, y a mi asesor, Mg. Yuri Díaz Jaime, por todo su apoyo en la presente investigación.

Índice

Resumen……..5
Abstract……...6
Introducción……7
1. Revisión de literatura…….…9
1.1 Antecedentes……...9
1.2 Bases teóricas conceptuales……...10
1.2.1 El adulto mayor……..10
1.2.1.1 Envejecimiento y Vejez……...10
1.2.1.2 Definición del Adulto Mayor……...……11
1.2.1.3 Enfoques…….…….11
A. Enfoque de derechos humanos……...…..11
B. Enfoque intergeneracional……...……12
1.2.2 El derecho de participación……..…….....12
A. Enfoques...……...……12
a.1 Participación política…….……13
a.2 Participación social…….……...……13
a.3 Participación ciudadana…….……13
B. Fundamentos…… ……14
b.1 Déficit de la democracia participativa…… ……..14
b.2 Déficit de la administración pública…… ……15
b.3 Descentralización del poder……-……..15
1.2.3 Las mesas de participación…….……16
1.2.3.1 Mesa de diálogo…….……..16
1.2.3.2 Mesa técnica ...……...…….…...17
1.2.3.3 Mesa de desarrollo…….…..17
1.2.3.4 Mesa de Concertación……17
1.2.4 Los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor……...17
2. Materiales y métodos…….……18
3. Resultados y discusión…….…..18
3.1 Análisis de la protección internacional y nacional del adulto mayor……..…18
3.1.1 Protección Internacional…….. ……18
A. Observación General N° 6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad…… …….20
B. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores…….…….22
3.1.2 Protección Nacional……..…….24
A. Ley 30490 – Ley de la Persona Adulta mayor……..….24
A. Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021……-…26
3.2 La Participación Ciudadana y la Gestión Públicas…….…… ……... 27
3.2.1 Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública…....27
3.2.2 Marco normativo de participación ciudadana en el Perú……30
3.3 Propuesta de incorporación de la mesa de diálogo en la elaboración del reglamento interno del Centro Integral de Atención al Adulto Mayor……33
3.3.1 Justificación de la Propuesta ……34
3.3.2Fórmula Legal…….. ……..……...34
4. Conclusiones……...….35
5. Recomendaciones……..……..…36
6. Referencias……..……...37

Resumen

La presente investigación tiene por objeto proponer la modificación del artículo 11.2 del Decreto Supremo 007-2018 que aprueba el Reglamento Interno de los Centros de Atención Integral al Adulto Mayor para la incorporación de la mesa de diálogo como mecanismo de participación en la creación del Reglamento Interno de los Centros de Atención Integral al Adulto Mayor. Para ello fue necesario analizar la protección del adulto mayor a nivel internacional como nacional, así como desarrollar el contenido del principal instrumento de participación ciudadana en la gestión pública que es la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública y contrastarla con la Ley N° 26300, norma que regula los mecanismos de participación y control ciudadano, todo ello teniendo en cuenta los enfoques del propio derecho de participación. Todo ello a través del método analítico y análisis documental, el mismo que permitió arribar a la conclusión de que la efectivización del derecho de participación de las personas mayores requiere enfocarse desde el ámbito de participación ciudadana, es por eso que el mecanismo más adecuado para ello, es la mesa de diálogo.

Palabras claves: participación ciudadana, persona adulto mayor, gestión pública, mesa de diálogo.

Abstract

The present investigation had as main goal propose the modification of the article 11.2 from de Supreme Decree 007-2018 which approves the Rules of Procedure of Integral Care Centers for the Eldest Adult for the incorporation of the dialogue table as a participation mechanism in the creation of Rules of Procedure of Integral Care Centers for the Eldest Adult. To do so, itwas necessary to analyze the protection of the eldest internationally as a national, just like develop the content of the principal instrument of citizen participation in the Public Management and contrast it with the Law N° 26300, norm that regulates the mechanisms of participation an citizen control, all of it through the analytic method and document analysis , same that led to the conclusion that the effectivization of the participation right of the Eldest requires more focus from the citizen participation ambit, is because of it that the more adequate mechanism to do so is, the dialogue table.

.

Keywords: Citizen participation, Eldest Adult, Public Management, Dialogue table

Introducción

Durante los últimos años en nuestro país, los distintos gobiernos de turno han venido elaborando políticas públicas orientadas a la defensa de los niños, mujeres y adolescentes en aras de dar cumplimiento a la especial protección que el artículo 4 de nuestra Constitución Política les otorga. Sin embargo, escasos o prácticamente inexistentes han sido los esfuerzos por incluir dentro de este grupo a las personas adultas mayores, que pese a encontrarse dentro de la descripción del artículo antes mencionado han sido poco favorecidas con la actuación estatal

La protección nacional de las personas adultas mayores en nuestro país se reduce a la existencia de la Ley N° 30490 Ley de las Personas Adultas Mayores, la misma que con su contenido sumamente irrisorio logra, o al menos hace el intento, de reunir los principales lineamientos y enfoques de los tratados internacionales con respecto a los derechos de este colectivo, a pesar que nuestro país ha ratificado tardíamente en el año 2021 el principal tratado que es la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas. El artículo 5 de dicha norma enumera los principales derechos de este grupo de personas, siendo el inciso h) el que menciona su derecho a "Participar activamente en las esferas social, laboral, económica, cultural y política del país".(Congreso de la República del Perú, 2016).

Dentro de todas las disposiciones que esta ley regula, se toma principal atención al mandato que exige la creación del Centro Integral de Atención al Adulto Mayor (CIAM), los mismos que son definidos como aquellos espacios creados por los gobiernos locales, para la participación e integración social, económica y cultural de las personas adultas mayores, a través de la prestación de servicios, a favor de la promoción y protección de sus derechos.

El Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en el año 2018 realiza una investigación sobre la situación de la población adulta mayor en el país, incluyendo sus necesidades específicas, y sobre los retos que enfrenta la política pública en la materia (Blouin, 2018, p.7), dicho informe hace un análisis de la implementación de los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor en las municipalidades locales, señalando como principal falla la falta de diagnósticos debidamente realizados con respecto a la situación de las personas adultas mayores lo que ocasiona que el diseño de los servicios no se adecúe a las características y necesidades de la población objetivo. En la misma línea, dicha investigación recoge testimonios de los miembros de organizaciones de adultos mayores, así como la de funcionarios que dejan en evidencia que el Estado vulnera el derecho a la participación de este colectivo, pues no se recogen apropiadamente sus propuestas y opiniones, y que las intervenciones estatales no reflejan sus verdaderas necesidades.

Considerando el análisis de la realidad problemática se planteó el siguiente problema de investigación: ¿Cómo puede el adulto mayor hacer efectivo su Derecho a la Participación en los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor?

Teniendo en cuenta la situación problemática para la presente investigación y de acuerdo con los fines que persigue, se ha tenido por conveniente establecer como objetivo general: Proponer la modificación del Artículo 11.2 del Decreto Supremo 007-2018 que aprueba el Reglamento de la Ley N°30490 - Ley del Adulto Mayor.

A fin de lograr el objetivo general se han planteado los siguientes objetivos específicos: analizar la protección internacional y nacional del Adulto Mayor; desarrollar el contenido del derecho de participación desde la Gestión Pública; y finalmente proponer como mecanismo de participación la mesa de diálogo en la elaboración del reglamento interno del Centro Integral de Atención al Adulto Mayor.

Esta investigación se realiza con la finalidad de hacer efectivo el derecho de participación de las personas adultas mayores, a través de mecanismos que permitan la interacción del Estado con las principales asociaciones de adultos mayores de cada localidad, para poder realizar un diagnóstico certero de las verdaderas necesidades de este colectivo. De esta manera, con los aportes de la investigación, se busca que las personas adultas mayores puedan hacer respetar sus derechos y exista un pleno cumplimiento de ellos en la vida diaria, dándoles el estatus especial que la Constitución y diversos tratados internacionales le reconocen.

Por tanto, la relevancia teórica de esta investigación radica en el aporte de proponer como mecanismo de participación a “la mesa de diálogo” en el proceso de elaboración del reglamento interno de los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor. Asimismo, la relevancia práctica se concreta en que la presente investigación, con su difusión contribuirá a la toma de conciencia por parte del Estado y sus funcionarios en la necesidad de implementar mejores mecanismos de participación exclusivos para las personas adultos mayores en aras deconocer sus verdaderas necesidades y encaminar según estos diagnósticos su accionar.

1. Revisión de literatura

1.1 Antecedentes

Con respecto a los antecedentes, se comienza tratando diferentes fuentes escritas de tesis de pregrado, así como revistas y artículos científicos, los cuales se relacionan directamente con el tema de la presente investigación y coadyuvan a la consecución de los objetivos propuestos.

El primero de ellos es la investigación de Segura, A. (2015), en su tesis para obtener el grado de Bachiller en Derecho titulada "Vulneración de los derechos humanos en las personas adultas mayores en la Región Lambayeque" presentada en la Universidad Señor de Sipán de Chiclayo, la misma que demuestra a través de un análisis mixto, "la necesidad de implementarun marco referencial que integre planteamientos teóricos atingentes que permitan solucionar los incumplimientos en las normas sobre la Ley de Personas Adultas Mayores"(p.137). Lo antes mencionado sirve en la presente investigación en cuanto demuestra la falta de mecanismos de planeamiento que permita la correcta aplicación y defensa de los derechos de las personas adultas mayores en los niveles de gobierno, específicamente en el gobierno regional de Lambayeque.

De igual forma, la investigación realizada por García, M & Romero, C. (2018) en su tesis denominada "La Desprotección Normativa del Adulto Mayor en el Asilo Hogar San José de Chiclayo entre los años 2009- 2010" para optar por el grado de licenciadas en Derecho en la Universidad Señor de Sipán de Chiclayo, ha servido para identificar la falta de normatividad con respecto a las personas adultas mayores en distintos ámbitos de la sociedad, así como demostrar la necesidad de adoptar normas que defiendan la dignidad del adulto mayor en la sociedad defendiendo su rol en ella, desde el análisis de la realidad.

Asimismo, Ayala, L. (2017) en su trabajo académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno en la Pontificia Universidad Católica del Perú, titulada "Mecanismos de participación de los servidores civiles para la buena administración", demuestra que el derecho de participación no solo debe ser visto desde un enfoque electoral o político, sino que también es un principio de la administración que va a servir a mejorar la gestión, lo que nos lleva a reforzar la propuesta de la mesa diálogo como medio de participación para una mejor gestión en cuanto derechos de las personas adultas mayores.

Así también, un antecedente importante es la investigación desarrollada por Hinojosa, J. & Ticona, E. (2018), en su tesis para obtener el grado de licenciado en Sociología. denominada "Influencia de los espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión municipal del distrito de Ilave-2017"por la Universidad Nacional del Altiplano, quienes analizan el rol de la participación ciudadana y la sociedad civil y su incidencia en políticas públicas, todo ello a través del análisis del comportamiento de los ciudadanos en la utilización de mecanismos y espacios de diálogo y concertación, lo que servirá de fundamento para la propuesta de la mesa de diálogo como mecanismo de participación.

Finalmente, se presenta como antecedente la investigación realizada por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, denominada "la situación de la población adulta mayor en el Perú: Camino a una nueva política", la misma que busca analizar los avances y retos de la política pública en materia de personas adultas

mayores en el Perú, realizando un diagnóstico de la situación actual de este colectivo a través de la revisión de fuentes secundarias y de entrevistas a actores públicos y privados, así como a asociaciones de personas adultas mayores. De vital importancia para el desarrollo de lapresente investigación, son los resultados del análisis del eje sobre participación e integración social arrojados como consecuencia de la metodología usada por los autores.

1.2 Bases teóricas conceptuales

1.2.1 El adulto mayor

Para poder entender el significado real y completo de lo que engloba ser mayor, se deben dilucidar ciertos elementos como lo son la vejez y el envejecimiento, conceptos claves para un mejor entendimiento de este grupo y las problemáticas que enfrenta, tal y como manifiesta Naciones Unidas (2000) citado en Parales & Dulcey (2002) al mencionar que "el envejecimiento y la vejez son dos temas medulares del debate social contemporáneo, debido en gran parte, a las transformaciones demográficas en todo el mundo" (p.108).

1.2.1.1 Envejecimiento y Vejez

El envejecimiento es entendido como el proceso que ocurre a lo largo de la vida, de manera constante, desde el momento de la concepción hasta la subsecuente muerte, por lo quese puede afirmar que es un fenómeno que acontece a lo largo y durante toda la vida de las personas.

La edad, entendida como una categoría social con un fundamento biológico (Ginn & Arber,1996, p. 22) es un componente importante dentro del envejecimiento, puesto que de ella depende las conductas y actitudes que se adopte en una sociedad, con respecto a los roles que pueda o no asumir una persona determinada.

Por todo ello es que debemos entender al envejecimiento como una experiencia propia de todo ser humano, que comprende distintos factores, tales como el biológico, social y cultural, los cuales determinarán el rol que desempeñará una determinada persona dentro de la sociedad.

Debe entenderse a la vejez, como aquella etapa parte del proceso de envejecimiento inherente a toda persona. Este concepto, incide también y quizás de manera más marcada con la edad cronológica, puesto que a través de ella se delimitará el inicio de dicho periodo. Por ello se puede afirmar según Blouin (2018) que "esta etapa se caracteriza por la interacción entre la sociedad en sí misma y las personas que llegan a una determinada edad" (p.11).

La vejez, es un concepto meramente subjetivo, en el sentido de que dependerá de la estructura social y cultural del lugar en el que se encuentre la persona, pues como hemos venido explicando, será el factor edad el que determine el momento en que una persona puede ser considerada "vieja". En nuestro país, existe un consenso tácito en fijar la edad en que se inicia la vejez, siendo ésta los 60 años, justamente cuando se deja de pertenecer a la población en edad activa (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables,2009, p.17)

1.2.1.2 Definición del Adulto Mayor

La normativa internacional y nacional utiliza una serie de términos distintos y a la vez similares, para referirse a aquella persona que se encuentre en la etapa de la vejez; por ello considero necesario esbozar una definición propia de lo que significa ser una persona adulta mayor, tomando en consideración los conceptos claves de vejez y envejecimiento haciendo especial énfasis a la dignidad inherente a la persona humana y por tal a la calidad de sujetos de derecho que no dejan de ostentar estas personas, prestando principal atención a la hora de conceptualizar a las personas adultas mayores de no enfatizar la condición de vulnerabilidad que se les atribuye erróneamente, puesto que esta es producto de la combinación de factores externos a la edad.

Se entenderá entonces por Persona Adulta Mayor a aquel individuo que se encuentran dentro de la etapa de la vejez, es decir, que haya cumplido los 60 años, la misma que se desarrolla dentro de una determinada comunidad en igualdad de oportunidades, según sus capacidades, biológicas, culturales y sociales, bajo el amparo de las normas que los protegen como miembros fundamentales de la sociedad.

1.2.1.3 Enfoques

Blouin (2018) sostiene que “en razón a la heterogeneidad que caracteriza a las personas adultas mayores, se deben adoptar una serie de enfoques transversales que sirvan de apoyo al momento de diseñar, crear e implementar políticas públicas exclusivas de dicho grupo” (p.12).

A. Enfoque de derechos humanos

Cuando nos referimos al enfoque de derechos humanos, nos remitimos al concepto esbozado por la Organización de las Naciones Unidas (2006) quien afirma es un:

> Marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los mismos. (p.15)

Alza (2014) menciona que “este enfoque es un instrumento metodológico que utiliza el discurso de la teoría constitucional e internacional de los derechos humanos, además de incorporar una dimensión política en el análisis de las decisiones adoptadas” (p.54). Podemos concluir entonces, que el enfoque de derechos humanos busca que las políticas públicas adoptadas por un país en particular, vaya acorde a los derechos reconocidos para las personas adultas mayores, es decir, que exista una congruencia entre lo que defienden y protegen los derechos humanos en los distintos tratados internacionales y las políticas propias de cada gobierno.

B. Enfoque intergeneracional

El enfoque intergeneracional debe ser entendido como aquel "donde la edad no es un factor limitante para el disfrute de los derechos, proponiendo aprovechar las potencialidades y capacidades de cada una de las edades" (Alza, 2014, p. 73). Pues dentro del proceso natural del envejecimiento, las personas van pasando por distintas etapas lo que lleva a diferenciar una generación de otra, cada una de ellas conlleva un especial trato diferenciado que irá acorde a las características de cada grupo intergeneracional, es por ello que "se debe dirigir la atención y la capacidad institucional hacia los problemas sociales con miras al fortalecimiento de los procesos de desarrollo humano, el cual surgirá del encuentro y la vinculación entre generaciones" (Muñoz, 2017, p.116).

1.2.2 El derecho de participación

Para López & López (2009) "el concepto de participación ha sido utilizado de diversas maneras, de tal forma que podemos afirmar que ha perdido su especificidad" (p.18), quedando así demostrada la generalización del uso de dicho concepto, la misma que ha ocasionado no exista una adecuada diferenciación de lo que realmente abarca la concepción del derecho de participación en la sociedad.

Es común pensar que se ejerce este derecho en variados escenarios los cuales poseen naturalezas y enfoques diferentes, un ejemplo de ello es que se suele homologar el ejercicio de este derecho cuando hay participación de un ciudadano dentro de una junta vecinal al hecho de pertenecer a un partido político.

En ese sentido López & López (2009) mencionan que :

> Se puede comprender y observar una multiplicidad y generalización de los usos del concepto de participación que dificulta su ubicación esencial y mayor precisión que permita diferenciar el fenómeno participativo respecto de otros fenómenos de movilización social, así como distinguir dentro del mismo sus posibles variantes: participación social, participación política, participación ciudadana, participación comunitaria. (p.20).

A. Enfoques

Se entiende entonces que, al referirnos a participación, encontramos distintos enfoques que van a abarcar variadas formas de participación y por tal distinto tratamiento dentro de los países que desarrollen este concepto en sus ordenamientos jurídicos. Se considera que no está ajeno a ello, la comunidad internacional, pues como ya hemos venido mencionando y desarrollando en la presente investigación, la Participación es un Derecho Humano y Fundamental recogido no solo en la Declaración de Derechos Humanos, sino en distintos tratados universales tales como Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, solo por mencionar algunos; refuerza esta idea el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2002) cuando menciona que "casi siempre se entiende por participación, todo lo relacionado a materia electoral" (p.13)

a.1 Participación política

En lo referido a participación política, existe una gran cantidad de autores que expresan sus definiciones orientando su significado siempre al poder político. Por ello Molina & Pérez (2002), mencionan que "Existe consenso en definir como participación política a todas aquellas actividades realizadas por los ciudadanos con el objeto de intervenir en la designación de sus gobernantes o de influir en la formación de la política estatal" (p.1).

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2002) opta por definirla como:

> Toda la actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas asus representantes. (p.20)

La razón principal de centrarnos en la definición esbozada por el autor antes mencionado es que se debe dejar en claro que "la participación electoral constituye un aspecto parcial, una de las muchas dimensiones de la participación política, fenómeno mucho más abarcativo y complejo" (Nohlen, 2004, p.3). Entendiendo así entonces, a la participación electoral como aquella acción de ser parte del gobierno de un país, a través del voto, así también a través de la oportunidad de ser elegidos y tener acceso a cargos públicos.

a.2 Participación social

La participación social, se entiende como:

> Aquella que engloba la agrupación de los individuos en organizaciones dentro de la sociedad civil, las mismas que tienen como objetivo la defensa de sus interesessociales, así su rasgo más característico será el hecho de que su participación supone su relación no con el Estado, sino con otras instituciones sociales. (Cunill,1991,pp.44-45)

a.3 Participación ciudadana

La participación ciudadana debe ser entendida como un todo, en el sentido en que abarca un contenido mucho más amplio que la participación electoral, pues no se ejerce solo en períodos electorales, así también supera a la participación política porque la ejercen o pueden ejercerla no solo partidos políticos, sino todos los ciudadanos por igual, y sus fines no están orientados necesariamente al sector político o a los grandes grupos de poder. sino por el contrario, garantizar el ejercicio y protección de los derechos humanos y fundamentales.

Perruzoti (2012) citado en Montecinos & Contreras. (2019) destaca la participación como :

> Un medio que permite involucrar a los ciudadanos más allá de la elección de los representantes políticos, sino que es la participación institucionalizada como una forma efectiva de ampliar y aumentar la voz de los ciudadanos en el proceso de formulación de políticas más allá de las oportunidades tradicionalmente establecidas por la política electoral. (p.3)

De esta forma, “la participación ciudadana será vital para poder fortalecer la democracia y la inclusión de los ciudadanos en asuntos públicos” (Montecinos & Contreras, 2019, p.4). Dentro de ella, podemos encontrar una tipificación ofrecida por Cunill (1997), quien propone dos tipos, la participación institucional y otra no institucional. “La primera se rige por normas formales, las mismas que reconocen una relación efectiva entre ciudadanos y políticos o los propios funcionarios públicos, mientras que la segunda se materializa en peticiones y protestas” (p.4).

La autora Ziccaardi (1998):

> Agrega una tipificación más dentro de la propuesta de Cunill, ella distingue entre participación de tipo social, comunitaria y ciudadana, agrupando a las dos últimas dentro de la participación no institucionalizada, mientras que la participación ciudadana calzaría dentro del campo institucional. (p.29)

B. Fundamentos

b.1 Déficit de la democracia participativa

Dentro de la democracia se diferencian dos grandes tipos, siendo la más reconocida por ser la más común en los estados, la democracia representativa, entendida como aquella en la que el pueblo gobierna a través de delegados - por no decir representantes- mediante el sufragio, para que integren los órganos de gobierno y ejerzan atributos de autoridad y poder político.

El principal expositor de esta democracia representativa es Joseph Schumpeter, para quien “la institución característica de la democracia representativa moderna es la elección, pensada no como un mecanismo de expresión de la voluntad popular, sino exclusivamente como un método de selección de los representantes” (Peruzzotti, 2008, p.11).

En este modelo se entiende a la participación reducida al voto o sufragio electoral como única manifestación de intervención del ciudadano para la elección de sus autoridades, donde la contienda política se presenta como una guerra electoral entre la clase elitista que busca llegar al poder, valiéndose de todo tipo de recurso para ganarse el voto de un ciudadano. Asimismo, se presenta al ciudadano como una masa irracional reducida a un comportamiento reactivo donde responden a los incentivos que puedan ofrecerles los candidatos a representantes.

Michells (2011) citado en Montecinos y Contreras (2019), menciona que:

> La democracia representativa también está siendo cuestionada. La toma de decisiones enfrenta estructuras sociales más complejas, ha disminuido la función de representación de los partidos políticos, todo lo cual ha fomentado la discusión de la legitimidad de la democracia y se han planteado demandas de otras formas de participación ciudadana. (p.7)

De esa forma, la sociedad actual, cansada de este tipo de representación ha mostrado en los últimos años mayor interés y motivación en participar de la toma de decisiones colectivas del sector público de su país, probablemente cansados de todos los casos de corrupción que se viene evidenciando día a día en los gobiernos de los países desde los más desarrollados hasta los del tercer mundo.

De esta manera se da el tránsito de una democracia representativa a una democracia participativa, en donde el ciudadano ya no es visto como un simple voto que permite la consecución de fines políticos de una clase elitista, sino que su intervención va mucho más allá de la elección de representantes. Montecinos & Contreras (2019) mencionan a través de distintas citas que "la idea no es sustituir la democracia representativa por una participativa, sino que se busca complementar ambas, que la propia política llegue a ser más participativa" (p.8), por tal se busca un papel más empoderado del ciudadano a través de la participación para que la democracia representativa funcione correctamente.

b.2 Déficit de la administración pública

El déficit de la administración pública es considerado el principal motivo de la existencia de mecanismos de participación ciudadana, pues la desconfianza e insatisfacción de la ciudadanía con respecto a la actuación de la administración pública se vuelve cada vez más común y aparece de forma reiterativa en la gran mayoría de países.

Siendo así, la incompetencia de la administración pública, aunada a los innumerables casos de corrupción que se presentan en el sector público, genera una respuesta tardía, por no decir nula, ante las demandas de la sociedad, lo que se demuestra en la ineficiente gestión pública que presentan en la actualidad los estados, así como en el diseño y ejecución de políticas públicas que no logran dar resultados esperados tal y como cuando se concibieron.

Empero, debemos tener en cuenta que:

> La novedad ante esta problemática es la incorporación de nuevos enfoques de la gestión pública que le otorgarán al ciudadano un rol mucho más atractivo en la toma de decisiones, como consecuencia de la participación ciudadana, esto bajo el ideal de la Nueva Administración Pública. (Dougherty & Easton, 2011, p.519)

Producto de este nuevo enfoque es que podemos mencionar dos modelos atractivos dentro de la gestión pública; el primero se concibe como una gestión por resultados, con procedimientos basados en la transparencia, mientras que el segundo se denomina gestión participativa la misma que "implica un desafío sustantivo a la administración pública, impulsando modificaciones a su diseño institucional para la incorporación de diversos mecanismos de participación ciudadana" (Montecinos & Contreras, 2019, p.9).

b.3 Descentralización del poder

Para Jaramillo (2010):

> Durante muchos años la concentración de poder, entendida como centralismo ha sido la responsable de que entidades de carácter subnacional estén en una lucha interminable por ganar autonomía e independencia administrativa, es por ello, que los últimos tiempos se ha buscado que se les otorgue una serie de responsabilidades propias de la gestión pública, para que actúen de acuerdo con sus necesidades, siendo así como surge la descentralización. (p.3)

De esta manera podemos afirmar que la descentralización permite una nueva distribución del poder a territorios que buscan más autonomía e independencia, y en ese proceso de redistribución de poder, aparece el ciudadano, como principal beneficiario de la disminución del poder de los acostumbrados centros políticos, lo que permite que el poder esté más cerca a los ciudadanos tal y como lo manifiesta Devas y Grant (2003) citado en Montecinos & Contreras (2019) cuando mencionan que la "descentralización exige una reevaluación del papel del Estado y su relación con los ciudadanos, con las organizaciones formales e informales de la sociedad civil y con la participación popular en asegurar la responsabilidad del gobierno" (p.10).

El mismo autor menciona que:

> La descentralización fomenta dos tipos de mecanismos de participación ciudadana. El primero es dado por la oportunidad de evitar la molestia de la comunidad, por parte de la administración pública ante la adopción de políticas públicas que no respondan a sus verdaderas necesidades y la segunda como reacción a la percepción de ineficacia política que pueda tener la ciudadanía respecto a un mejor diagnóstico de las necesidades de la comunidad. (p.10)

En ese sentido, la descentralización no solo fomenta la creación de nuevos modelos de participación ciudadana, sino también despierta el interés de la población en involucrarse en la gestión pública con la intención de colaborar en la eficacia de las mismas para una respuesta rápida frente a sus necesidades lo que finalmente materializará el pleno ejercicio de sus derechos.

1.2.3 Las mesas de participación

1.2.3.1 Mesa de diálogo

La utilización de la mesa de diálogo en nuestro país es un tema certeramente interesante pues no existe un consenso en su definición y mucho menos en los casos en los que ha de emplearse a pesar de su ya reiterada utilización en conflictos sociales de relevancia nacional, por lo que se considera necesario precisar qué es lo que se debe entender por mesa de diálogo.

La Oficina de Diálogo y Sostenibilidad (2013) las define como "aquéllas que suelen conformarse a partir de un conflicto social que ha escalado y hecho crisis. Se trata de un espacio político donde acuden los protagonistas del mismo en busca de soluciones al problema que lo motivó" (p.10). De la definición antes esbozada es que se puede entender la gran aceptación del argumento que sostiene la utilización de la mesa de diálogo como instrumento exclusivo para prevención y posterior negociación dentro de un conflicto social que atañe al Estado y a un grupo de ciudadanos con un interés legítimo.

Precisamente la posición adoptada por el Estado a través de los pronunciamientos de la Oficina de Diálogo y Sostenibilidad sobre la utilización de la mesa de diálogo responde a criterios prácticos, pues en nuestro país es repetitivo el uso que se le da a este mecanismo de participación frente a la aparición de conflictos sociales, prueba de ello lo son la mesa instalada en el conflicto Conga, así como en Espinar.

Sin embargo, es errada esta posición pues como afirma Ormachea (2006) la mesa de diálogo es en realidad aquel "espacio en los que se llevan a cabo procesos de diálogo cuya finalidad esencial es acercar a los actores con el propósito de fortalecer la comunicación, el entendimiento mutuo y la confianza entre ellos" (p.12); por lo que su uso no está limitado a los conflictos sociales, sino a aquellos casos en los que sea necesario iniciar procesos de diálogo entre distintos actores para afianzar posiciones y que ambas partes sean atendidas por igual.

Este mecanismo no se encuentra regulado en nuestro país, por lo que su estructura y funcionamiento depende de los actores involucrados, lo que ocasiona que no exista un lineamiento fijo sobre sus verdaderos objetivos y finalidades. A pesar de ello, la experiencia de su utilización demuestra su eficacia y su pronta necesidad como instrumento factible para efectivizar la participación ciudadana.

1.2.3.2 Mesa técnica

Se considera mesa técnica a "aquellos espacios que están integrados fundamentalmente por técnicos y especialistas, los cuales se reúnen para tratar de encontrar alternativas a los problemas que generaron un conflicto o que son una fuente potencial para su desencadenamiento" (Oficina de Diálogo y Sostenibilidad, 2013, p.10). Ejemplo de este tipo de mecanismo son los denominados Grupos de Trabajo integrados exclusivamente por profesionales y técnicos que discuten un tema específico sobre el que tienen conocimiento.

1.2.3.3 Mesa de desarrollo

Una mesa de desarrollo es aquella que se encuentra integrada por autoridades funcionarios, representantes de asociaciones civiles, líderes sindicales, entre otros, con el objetivo de "estudiar la problemática de una determinada localidad, población o ámbito, discutir las soluciones apropiadas y canalizar las inversiones o programas del Estado, así como los aportes de una empresa hacia la zona" (Oficina de Diálogo y Sostenibilidad, 2013, p.10).

1.2.3.4 Mesa de Concertación

Se entiende por mesa de concertación a "espacios en los que pueden participan múltiples actores (empresas privadas, ONGs, organizaciones de base y autoridades) en los que se implementan procesos de construcción de consensos (concertación)" (Ormachea, 2006, p.12).

Por ello, se puede afirmar que la mesa de concertación es aquella que "requiere altos niveles de acuerdo, compromiso, responsabilidad y cumplimiento por partes de los actores sociales tradicionales" (Bouzas y Mendoza, 1999).

En el Perú, se implementó la denominada Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza, la misma que surge en enero del 2001 mediante Decreto Supremo N° 001-2001-PROMUDEH, modificado posteriormente, ese mismo año, por Decreto Supremo N° 014-2001-PROMUDEH.

1.2.4 Los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor

La Ley N°30490 – Ley del Adulto Mayor, regula los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor, conocidos por sus siglas como CIAM, los mismos que son definidos en el artículo 10, el que menciona:

> Son espacios creados por los gobiernos locales, en el marco de sus competencias, para la participación e integración social, económica y cultural de la persona adulta mayor, a través de la prestación de servicios, en coordinación o articulación con instituciones públicas o privadas; programas y proyectos que se brindan en su jurisdicción a favor de la promoción y protección de sus derechos. (p.2)

Asimismo, otorga la promoción de su creación al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables por los gobiernos locales.

Es el artículo 11 de la menciona ley el que contiene y enumera sus funciones, las cuales son:

> Artículo 11. Funciones
> a) Promover estilos de vida saludables y práctica del autocuidado.
> b) Coordinar actividades de prevención de enfermedades con las instancias pertinentes.
> c) Coordinar el desarrollo de actividades educacionales con las instanciaspertinentes, con especial énfasis en la labor de alfabetización.
> d) Prestar servicios de orientación socio legal para personas adultas mayores.
> e) Promover y desarrollar actividades de generación de ingresos y emprendimientos.
> f) Desarrollar actividades de carácter recreativo, cultural, deportivo,intergeneracional y de cualquier otra índole.
> g) Promover la asociatividad de las personas adultas mayores y la participaciónciudadana informada.
> h) Promover la participación de las personas adultas mayores en los espacios detoma de decisión.
> i) Promover los saberes y conocimientos de las personas adultas mayores.
> j) Otros que señale el reglamento de la presente ley. (p.11-12)

2. Materiales y métodos

La presente investigación corresponde al modelo documental, teórico o bibliográfico, pues "está basado en la búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios, es decir, los obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes documentales: impresas, audiovisuales o electrónicas. Como en toda investigación, el propósito de este diseño es el aporte de nuevos conocimientos" (Arias, 2012, p. 27).

Como técnicas de recolección de datos cualitativo, se ha utilizado : i) Método analítico, ya que se ha tenido en cuenta el análisis de la información recopilada de diversas fuentes tanto documentales como bibliográficas físicas y virtuales, tratando de identificar las relaciones y diferencias entre unas teorías y otras. ii) Análisis documental, ya que el análisis se realiza sobre un documento que contiene información válida para argumentar las afirmaciones que sustenten los objetivos de la investigación, extrayendo las ideas necesarias para la fundamentación teórica de lo planteado. iii) Técnica de gabinete: Fichaje, para la presente investigación se ha utilizado fichas textuales y fichas bibliográficas.

3. Resultados y discusión

3.1 Análisis de la protección internacional y nacional del adulto mayor.

3.1.1 Protección Internacional

El sistema internacional de derechos humanos aborda la protección y defensa de los derechos y libertades de las personas adultas mayores, es así que dentro del Sistema Universal encontramos distintos instrumentos, tanto convencionales y no convencionales referidos a ellos, en el primer grupo encontramos a la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Los mismos que según Blouin (2018) "tienden a tener un carácter más general, es decir, están dirigidos a todos y todas sin mayor distinción"(p.24), siendo "indirectas las referencias a los adultos mayores, limitándose a la seguridad social y nivel de vida adecuado" (Huenchuan, 2013, p.4).

Dentro del mismo sistema encontramos la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyo contenido se caracteriza por ser más específico, empero, sigue siendo superficial e indirecto con respecto a las personas adultas mayores.

Distinto es el tratamiento de los Instrumentos no Convencionales con respecto a este colectivo, pues se han venido dando conferencias y foros internacionales dentro del marco de acción de la Organización de las Naciones Unidas respecto a temas específicos, tales como el envejecimiento y el reconocimiento de los principales derechos de las personas adultas mayores y sus formas de protección, siendo uno de los principales la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento del año 1982, en la cual se elaboró un informe con 62 puntos conocidos como el Plan de Acción Internacional de Viena sobre Envejecimiento, de esta manera y teniendo de base dicho documento, en el año 1991 se aprueban los principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad.

La Segunda Asamblea General sobre Envejecimiento se da en el año 2002, con el objetivo de revisar el Plan de Acción Internacional de Viena adoptado en la conferencia anterior y, a su vez, aprobar un nuevo plan teniendo en cuenta la longevidad a escala mundial. El principal resultado fue la adopción de la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento de Madrid, cuyo objetivo fue diseñar una política internacional sobre el envejecimiento.

Con respecto al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Blouin (2018) afirma que "son incipientes los estándares en materias de las personas adultas mayores, lo que no significa que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no reconozca la importancia así como la necesidad de prestarle atención al tema" (p.46). Prueba de ello es la creación de la Unidad sobre Personas Mayores en el marco de su Plan Estratégico 2017-2021.

De igual forma, el sistema regional aborda la protección y defensa de los adultos mayores en instrumentos convencionales y no convencionales, empezando por el tratado más general que es la Convención Americana sobre Derechos Humanos hasta la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, el mismo que será objeto de análisis dada su relevancia con respecto a su contenido.

Dentro de los instrumentos no convencionales podemos mencionar a la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos realizada en el año 2002, como el primer instrumento regional en hacer mención a los derechos humanos específicos de las personas adultas mayores, así también a la Primera Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento, siendo la primera en constituir en la región una instancia de análisis e intercambio respecto de la situación del envejecimiento y las personas mayores.

En el año 2007 se realiza la Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento para identificar prioridades futuras en cuanto a la aplicación de la Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Finalmente, en el año 2012, se da la Tercera Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento con el propósito de "identificar las acciones clave en materia de derechos humanos y protección social de las personas mayores en América Latina y el Caribe" (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2012, p.5).

La adopción y ratificación de todos los instrumentos internacionales dentro del Sistema de Derechos Humanos, supone la universalidad de estos, de ello la lucha constante por hacerlos cumplir

Huenchuan (2018) sostiene que:

> Las personas mayores, en teoría, deben disfrutar de los mismos derechos que todos los seres humanos, pero antes de que lo logren es indispensable reforzar su constitución como titulares. En los debates en curso sobre los derechos humanos de las personas mayores todos los involucrados concluyen que, desde su dimensión ética, la universalidad de los derechos también incluye a las personas mayores. No obstante, el estrecho vínculo que existió entre el envejecimiento y la caridad llevó a la fácil conclusión de que las personas mayores solo necesitaban de atención sociosanitaria para vivir con dignidad. (p.92)

Por lo anterior, se logra entender la redacción y contenido de los principales tratados y observaciones que versan sobre las personas adultas mayores, las mismas que se limitan a abordar derechos como la seguridad social, nivel de vida adecuado y salud, siendo mucho menos incisivos en el resto de los derechos, incluyendo en estos últimos al derecho de participación.

Bajo esta interpretación, es que la comunidad internacional centra su debate en si es suficiente el carácter universal de los derechos para hacer efectivo su cumplimiento, o si es necesario la especificidad de los mismos en instrumentos normativos ad-hoc. Hunt (2009) se refiere precisamente a esta postura al manifestar: “la insistencia en la especificación de los derechos humanos en contexto de envejecimiento quiere decir que los instrumentos vigentes y creados en décadas pasadas no son infalibles ni inalterables” (p.94).

Esta concepción que exige especificidad tuvo respuesta en el Sistema Universal a través de la Observación General N° 6, y en el Sistema Interamericano con la creación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, instrumentos que serán analizados a continuación.

A. Observación General N° 6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad.

Se debe iniciar entendiendo que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – en adelante el Pacto- es aquel instrumento internacional convencional que versa sobre:

> Derechos humanos relativos a las condiciones sociales y económicas básicas necesarias para una vida en dignidad y libertad, y tratan de cuestiones tan básicas como el trabajo, la seguridad social, la salud, la educación, la alimentación, el agua, la vivienda, un medio ambiente adecuado y la cultura. Y por sobre todo, imponen las obligaciones a los Estados de respetar, proteger y cumplir esos derechos de forma progresiva. (Blouin, 2018, p.39)

Para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los estados con respecto a estos derechos se creó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el mismo que afirmó:

> Ni en el Pacto ni en la Declaración Universal de Derechos Humanos se hace explícitamente referencia a la edad como uno de los factores prohibidos. En vez de considerar que se trata de una exclusión intencional, esta omisión se explica probablemente por el hecho de que, cuando se adoptaron estos instrumentos, el problema del envejecimiento de la población no era tan evidente o urgente como en la actualidad. (Naciones Unidas, 1995)

Debido a ello es que promulgaron el 08 de diciembre de 1995 la Observación General Nº 6: “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad”.

El mencionado instrumento, inicia con una introducción referida al incremento demográfico de la población adulta mayor y su incidencia en las estructuras económicas y sociales en los países, especialmente en lo que respecta a las políticas sociales. Enseguida, se hace un pequeño recuento de las principales políticas internacionales a favor de este colectivo, para luego analizar la posición de los adultos mayores dentro del Pacto, concluyendo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (s,f) que “los Estados Parte en el Pacto están obligados a prestar especial atención al fomento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad” (p.13).

Seguido a ello se hace un análisis acerca de la obligación de los estados parte, llegando a la conclusión de que es necesaria la determinación de las reales necesidades de este colectivo a través de la vigilancia regular y los alcances de los problemas existentes dentro del Estado, así como la adopción de las políticas públicas para lograr hacer efectivos los derechos.

Abordado ello, se enumeran una serie de disposiciones específicas del pacto; la primera de ellas referida a la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer, orientando dicho análisis a la exhortación que realiza el Comité a los estados parte de asegurar prestaciones de carácter pensionario no contributivo a las personas adultas mayores. Seguido a ello, se aborda lo relacionado a los derechos asociados al trabajo, donde se reafirma que los derechos contenidos en el pacto respecto a la no discriminación, trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, igualdad de oportunidades, y derechos sindicales, son aplicables en mayor medida a los adultos mayores.

La siguiente disposición trata el derecho a la seguridad social, poniendo énfasis en el establecimiento de una edad cronológica para la jubilación basada en factores demográficos, económicos y sociales. Posterior a esto, se habla de la protección a la familia estableciendo la incorporación por parte de los estados parte de servicios sociales que brinden ayuda económica a las familias que tengan como integrantes a personas mayores dependientes de ellos, así como a personas que vivan solas o en pareja, las mismas que desean permanecer en sus hogares.

La quinta disposición versa sobre el derecho a un nivel de vida adecuado, específicamente temas como lo son el derecho a la independencia de las personas mayores y su relación directa con el acceso a alimentación, agua, vestuario, atención a salud y vivienda en condiciones urbanas adecuadas para la integración social y movilización de este colectivo. A este tema se une la disposición que le sigue, pues su contenido está orientado al derecho a la salud física y mental, a través de la adopción de políticas sanitarias de prevención hasta la rehabilitación y asistencia social.

Finalmente, se desarrolla el derecho a la educación y la cultura, reafirmando el derecho de las personas mayores al acceso a la educación a través de programas educativos, aprovechando los conocimientos y experiencias de este colectivo, todo ello siguiendo las recomendaciones contenidas otros instrumentos internacionales de las Naciones Unidas y la UNESCO

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

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019) sostiene que:

> Son dos realidades las que han propiciado a nivel regional un importante debate sobre el bienestar de las personas mayores. Por un lado, el progresivo aumento de personas mayores en América Latina y el Caribe; por otro, una gran dispersión jurídica en cuanto a las obligaciones de los Estados de facilitar el ejercicio de derechos en todas sus facetas a las personas mayores. (p.2)

Frente a esta realidad, es que desde 1991, año en el que se aprobaron los principios de las naciones unidas en favor de las personas de edad, se ha venido elaborando distintos instrumentos convencionales así como no convencionales, vinculantes y no vinculantes, sobre los derechos de este colectivo, así como mecanismos de protección frente a su eventual vulneración. En ese contexto, la Organización de Estados Americanos, en el año 2015, aprueba el primer y único instrumento que "cubre la gama de derechos a ser protegidos para las personas mayores, desde los civiles y políticos, hasta los económicos, sociales y culturales: la Convención Interamericana sobre la Protección de los derechos Humanos de las Personas Mayores" (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019, s/p).

Davobe (2016) sostiene que "la Convención es el logro americano, por tal marca un hito por ser el primero en su género dentro del proceso de especificación" (p.51). En este sentido el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (2016), menciona que esta convención significa un cambio de paradigma, pues ahora se enfoca a las personas adultas mayores como sujetos de derecho, es decir, se les reconoce esta condición en aras de exaltar la dignidad de este grupo de personas, por la cual los estados parte deben prestarle especial atención a su protección. Por lo que se puede afirmar que ahora se les comprende como ciudadanos activos con un papel fundamental en la sociedad y su desarrollo.

La Convención recuerda en su preámbulo que "todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos se aplican a las personas mayores, pero, como afirma más adelante, la discriminación que sobrelleva la vejez suele impedir que los disfruten plenamente" (Mora &, Herrera, 2018, p.20).

La principal contribución de la Convención es que exhorta a los Estados a garantizar una vida digna para las personas adultas mayores, así como el hecho de que las reconoce como personas con conocimiento, autonomía, poder y experiencia, no sólo como sujetos destinatarios de la beneficencia y caridad, proporciona un marco de protección necesaria de los derechos propios de este grupo de personas reconocidos en todos los niveles internacionales. Por ello instituye un sistema de reparación ante la inminente violación de dichos derechos , establece la aplicación de mecanismo de rendición de cuentas sobre la actuación de los estados a través de la presentación de informes, así como fomenta el diálogo entre los Estados miembros, organizaciones civiles, sector privado y la misma comunidad de personas adultas mayores para el control de la implementación.

La convención reafirma el derecho a la igualdad, así como el derecho a una vida digna, donde no deje de reconocerse las contribuciones y participaciones de las personas adultas mayores en la sociedad.

El capítulo II consta de un solo artículo – artículo 3 - que enumera taxativamente los mencionados principios generales que rigen la Convención:

Artículo 3

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.
e) La participación, integración e inclusión plena y efectiva en la sociedad.
f) El bienestar y cuidado, va seguridad física, económica y social.
g) La autorrealización.
h) La equidad e igualdad de género y enfoque de curso de vida.
i) La solidaridad y fortalecimiento de la protección familiar y comunitaria.
j) El buen trato y la atención preferencial.
k) El enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor.
l) El respeto y valorización de la diversidad cultural.
m) La protección judicial efectiva.
n) 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 su cuidado y atención, de acuerdo con su legislacióninterna.

El capítulo III regula los deberes generales de los estados parte, de esta manera el artículo 4 establece los compromisos vinculantes que asumen los Estados que ratifican la Convención, los que se centran principalmente en la adopción de medidas de carácter preventivo, afirmativo, legislativo y judicial; así como la promoción y protección de los derechos de las personas mayores a través de la creación de instituciones, pero sobre todo a través de la participación de estas personas dentro de la creación de políticas públicas y demás formas de participación ciudadana y social.

El capítulo IV regula los derechos protegidos por el Convenio, así desde el artículo 5 hasta el artículo 31, se desarrollan derechos exclusivos de las personas adultas mayores, siendo los más resaltantes el derecho a la igualdad y no discriminación por razones de edad, derecho a la vida y a la dignidad, a la independencia y autonomía, a la participación e integración comunitaria, a la seguridad y vida sin ningún tipo de violencia, a no ser sometidos a tortura o tratos crueles, al consentimiento libre e informado, derecho a un sistema integral de salud y seguridad social, a la libertad tanto personal como de expresión, a la nacionalidad, la privacidad, al trabajo, a la educación, a la cultura, recreación, propiedad, vivienda, justicia.

El capítulo V denominado toma de conciencia, regula en el artículo 32, la obligación de los Estados parte sobre adopción, fomento, sensibilización, inclusión y promoción del contenido de la Convención. En el capítulo VI, se regulan los mecanismos de seguimiento de la Convención y sus medios de protección, por ello el artículo 33 establece un mecanismo de seguimiento compuesto por un Comité de Expertos y una Conferencia de estados parte, a partir del artículo 34 se enumera las funciones de la mencionada Conferencia, del mismo modo el artículo 35 se encarga de la conformación y funciones del Comité, mientras que el artículo 36 se refiere directamente al sistema de peticiones individuales.

El capítulo último de la Convención regula disposiciones generales tales como, la firma, ratificación, adhesión, entrada en vigor, reservas, denuncias, depósito y enmiendas.

Dada la importancia de esta convención, se esperaba que todos los Estados miembro la ratificaran, como sucedió con Argentina que se adhirió a la convención de manera casi inmediata, lo mismo para países como Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador y Uruguay. Sin embargo nuestro país se ha adherido tardíamente al mismo el 13 de enero de 2021 durante el mandato del presidente Francisco Sagasti Hochhausler, dejando pasar así 5 años desde su adopción; es por ello que las normas de carácter nacional promulgadas con posterioridad al año 2021 al no tener la influencia del convenio internacional más importante respecto las personas adultas mayores, carecen de lineamientos claves para la protección y salvaguarda del colectivo, incidiendo directamente en la mala gestión respecto a las políticas públicas desarrolladas en ese sector.

3.1.2 Protección Nacional

A nivel nacional, irrisoria es la protección y defensa de derechos y libertades de las personas adultas mayores, la promulgación de la Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor,la misma que deroga a su antecesora la Ley 28803, Ley de las Personas Adultas Mayores, es la única norma específica dentro del ordenamiento jurídico que versa exclusivamente sobre los derechos y deberes de este colectivo de personas.

A continuación, se procede a realizar un breve análisis de ésta, así como del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 en el extremo que versa sobre el tema en cuestión.

A. Ley 30490 – Ley de la Persona Adulta mayor

Blouin (2018) menciona que esta ley al igual que la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, establece sus principios generales para la aplicación de sus disposiciones. Dichos principios se encuentran en el título preliminar los mismos que se refieren a la promoción y protección de los derechos, la seguridad física, económica y social, la protección familiar y comunitaria así como la atención de la salud centrada en la personas adultas mayores.

El capítulo I regula las disposiciones generales tales como el objetivo de la ley, contenido en el artículo 1, el cual prescribe:

> Artículo 1. Objeto de la Ley
> La presente ley tiene por objeto establecer un marco normativo que garantice el ejercicio de los derechos de la persona adulta mayor, a fin de mejorar su calidad de vida y propiciar su plena integración al desarrollo social, económico, político y cultural de la Nación.

Si bien es cierto, el objetivo que se plantea la ley apunta a mejorar la calidad de vida y garantizar la integración del adulto mayor a todos los ámbitos de la sociedad, se descuida el tema respecto a los lineamiento apuntados en la Convención Interamericana respecto al reconocer al adulto mayor como sujeto de derecho capaz de darle al Estado y no solo de recibir, nos referimos exclusivamente al Principio de la valorización de la persona a través de su contribución.

El artículo 2 se encarga de definir a la persona adulta mayor, mientras que el artículo 3 encomienda al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ejercer la rectoría de la promoción y protección de los derechos del adulto mayor.

El capítulo II, contiene los Derechos y Deberes reconocidos para este grupo de personas, siendo enumerados 15 de ellos en el artículo 5, entre los cuales encontramos el derecho a la vida digna, la no discriminación, igualdad de oportunidades, educación, participación, información, justicia, atención preferencial, atención integral en salud, vivir en familia, vida sin ningún tipo de violencia, acceso a programas de educación, participación activa, atención preferente, información adecuada y oportuna, labores acordes a su capacidad física, consentimiento previo e informado, condiciones adecuadas de reclusión y acceso a la justicia.

De toda la lista de derechos que la norma establece se identifican derechos de carácter general, es decir, se reafirman aquellos ya contenidos en demás instrumentos normativos como los Convenios Internacionales ya mencionados y nuestra Constitución; así como derechos específicos, los que van a ser efectivos a un determinado grupo de personas que en este caso en particular se van a diferenciar por el factor subjetivo de la edad, sin embargo, no debemos confundir a este factor como determinante ya que los derechos específicos no van a responder siempre a él.

La incorporación de los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor así como los Centros de Atención para Personas Adultas Mayores regulados en el Capítulo III son una innovación respecto a los espacios creados para el desarrollo exclusivo de esta grupo de personas, es por ello que sus definiciones, así como funcionamientos y demás regulación se desarrollan de manera superflua en la mencionada ley, esbozando los primeros alcances respecto a su implementación. Especial énfasis se presta a la intención del legislador de implementar espacios que van a permitir la efectivización de los derechos.

El título III, capítulo I regula la atención de la persona adulta mayor, dando lineamientos para la atención del colectivo en salud, materia previsional y empleo, educación, turismo, cultura, recreación y deporte, participación y organización, accesibilidad, protección social y protección temporal.

Surgen comentarios respecto al Capítulo II denominado Buen trato a la persona adulta mayor, ya que de él desprenden artículos referidos a la violencia, atención preferente, intervenciones intergeneracionales y hasta fechas conmemorativas.

Y es que este tipo de contenido violenta directamente uno de los objetivos de la gran mayoría de dispositivos legales internacionales, por no decir todos, respecto a la valorización de la persona adulta mayor, puesto que se le reduce la condición de sujeto de derecho y por tal su derecho a exigir un trato igualitario y no discriminador respecto a un factor biológico como lo es la edad, cuando se afirma que debe entenderse como buen trato la ausencia de violencia en cualquiera de sus formas.

Es quizás en el Reglamento de la norma que se busca reivindicar dicho contenido desglosando y extendiéndose lo entendido por buen trato, cuando se hace mención al derecho de promoción y participación de la persona adulta mayor para la protección y promoción de sus derechos.

Las infracciones y sanciones, se encuentran contenidos en el capítulo III del mismo título, desde el artículo 34 hasta el 36; mientras que el último capítulo versa sobre el Informe Anual que debe presentarse el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables al Congreso de la República.

Blouin (2018) menciona “estuvo previsto que el Reglamento de la Ley 30490 fuese aprobado dentro de los 180 días desde la entrada en vigor de la ley; no obstante, este fue aprobado aproximadamente dos años después” (p.60). De esta manera se aprobó a través del Decreto Supremo N° 007-2018- MIMP el Reglamento de la Ley N°30490, Ley de la Persona Adulta Mayor, el 26 de agosto del año 2018.

El Capitulo II del mencionado reglamento es el que versa sobre todo lo concerniente a los CIAM, limitándose a regular su creación, funcionamiento - que de por sí es solo un listado de los enfoques que deben considerarse -. la acción coordinada con otras instituciones estatales, así como los recursos y medidas. Es el artículo 11.4 el que amerita un especial comentario, pues hace hincapié en la necesidad de que exista un diagnóstico para el correcto desarrollo de las actividades de los mencionado centros, sin embargo, encarga este importantísimo detalle al INEI, a pesar de ello, que se haga ya el reconocimiento de la importancia de un análisis diagnostico nos hace pensar que el legislador deja una oportunidad para el ejercicio del derecho de participación.

Precisamente el artículo 46 trata directamente sobre los espacios para abordar la temática de la participación de las personas adultas mayores, creando 3 espacios los que irán de acuerdo con los 3 niveles de gobierno los cuáles serán las Comisiones Multisectoriales, Consejos Regionales y Mesas de Trabajo; el inciso 3 de este artículo regula la participación del colectivo en la creación de políticas públicas a través de mesas participativas, sin embargo, la norma se limita a establecer dos tipos de mesa de trabajo en base al nivel de gobierno, como lo son las mesas provinciales y distritales mas no esclarece la naturaleza de las mismas, y mucho menos su conformación y funcionamiento.

B. Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021

A través del Decreto Supremo 002-2018- JUS, publicado el 01 de febrero del 2018, se aprobó el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018- 2021. En el capítulo II, se encuentra el lineamiento estratégico N° 3: Diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección, siendo el primero de ellos las personas adultas mayores.

El propio Estado a través del Ministerio de Justicia busca crear condiciones que ayuden a mejorar las políticas públicas en aras de efectivizar los derechos y garantías contenidas en las normas que regulan los derechos del adulto mayor en nuestro país, es por eso que dentro del Plan Nacional presentado al 2021 se desarrollan Acciones Estratégicas orientadas a los rubros de educación, salud, empleo, transporte, protección social, pobreza y participación.

De todas las estrategias mencionadas, llama mucho la atención la referida al derecho de participación, descrita como aquella que busca “ Garantizar el incremento de los niveles de participación social y política de las personas adultas mayores de manera que los integre como agentes del desarrollo comunitario”(Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p.61). Pues como su contenido literal lo menciona, pues diferencia dos de los enfoques dentro del derecho de participación como lo son el enfoque político y social, de ello que su contenido sea específico.

Es por ello, que en lo que respecta al contenido político, se define a la acción concreta como aquella “participación organizada de las personas adultas mayores, en presupuestos participativos, planes de desarrollo y otros espacios de toma de decisión” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p.61). Considerando ya lo antes expuesto, podemos afirmar que este objetivo corresponde directamente al enfoque de participación ciudadana, pues está diseñado específicamente a la asociación de personas adultas mayores como elemento dentro de la administración pública.

3.2 La Participación Ciudadana y la Gestión Pública

Las normas e instrumentos internacionales dejan en claro, que el derecho de participación es tanto fundamental para la propia persona y su desarrollo, como para la sociedad. Este derecho que se desdobla en variados enfoques, como lo hemos venido mencionando, es conocido principalmente en América Latina como participación ciudadana. Debido a ello, la mayoría de los países latinoamericanos crean e instauran mecanismos de participación ciudadana, los mismos que son utilizados, específicamente durante períodos electorales, pues se considera idóneo ese momento para la inclusión de los ciudadanos en cuestiones políticas.

Sin embargo, la participación ciudadana va mucho más allá, no solo aparece en períodos electorales o en tiempos de reforma, sino también, debe estar presente en la propia gestión pública de un Estado.

Así es como lo entendió también, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, por ello aprobó la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública en el año 2009, documento que contiene puntos estratégicos que permiten entender la necesidad e importancia del desarrollo de este derecho específicamente en la gestión pública de cada país, como parte del fortalecimiento de la democracia.

3.2.1 Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública – en adelante La Carta -, fue aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros deAdministración Pública y Reforma del Estado en el año 2009, y fue adoptada el mismo año por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno.

El documento menciona en su preámbulo que, “la mejora de la gestión pública es consustancial al perfeccionamiento de la democracia” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009, p.2). De ello se desprende, que la inclusión de la participación ciudadana en las políticas públicas logra la democratización de la gestión pública.

El capítulo primero, contiene el objeto de la carta en mención, estructurando el mismo en 6 puntos, los cuales serán:

> Fijar las bases conceptuales y componentes de la participación ciudadana dentro de la gestión pública, definir contenidos básicos del derecho de participación en la gestión pública, establecer un marco de principios rectores e instrumentos que contribuyan a alcanzar un lenguaje común con respecto a este derecho, orientar para el desarrollo y consolidación de modelos de carácter nacional de participación ciudadana, recrear el vínculo de confianza entre gobiernos y sus administraciones y contribuir cumplimiento de compromisos emanados de instrumentos internacionales respecto de derechos humanos”. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009, p.3)

En cumplimiento del objeto planteado, se esbozar un concepto propio de lo que se debe entender como Participación Ciudadana en la Gestión Pública al afirmar que es:

> Proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interésgeneral de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009, p.4).

Este concepto, responde directamente a la relación de dependencia que existe entre la gestión pública y la democracia, pues se entiende que la participación ciudadana será aquel fundamento que permita al ciudadano aportar a la gobernabilidad de un país. De esta manera, se debe entender a la participación como derecho activo exigible a los poderes públicos, y como un deber cívico de los miembros parte de una comunidad. La forma para hacer efectivo el mismo, será a través de la creación de condiciones favorables para la correcta efectivización de la participación y el apoyo a las distintas organizaciones que realicenesfuerzos por la formación ciudadana.

El primer capítulo contiene a los ocho principios consignados como base de la inclusión de la participación en la gobernabilidad, siendo estos: Constitucionalización, igualdad, autonomía, gratuidad, institucionalización, corresponsabilidad social, respeto a la diversidad y no discriminación y adecuación tecnológica.

El capítulo segundo, empieza por establecer lo que se denomina "Elaboración participativa de políticas públicas", lo que consiste en entender a la participación ciudadana como elemento transversal y continuo dentro de la gestión pública, es decir, la presencia constante de la participación a lo largo del proceso de formación de políticas públicas, mediante mecanismos idóneos. Adherido a ello, se incluye el derecho de la ciudadanía de realizar un seguimiento a los resultados de la participación en las políticas públicas.

El apartado 18. versa sobre cuáles deben ser los ámbitos de participación reforzada, los mismos que necesitan una especial atención por parte de los poderes públicos, para la creación de mecanismos adecuados que aseguren el correcto goce del derecho de participación. Estos ámbitos, serán todos los relacionados con respecto a la defensa y protección de los derechos de niños, niñas, jóvenes, pueblos indígenas, afrodescendientes, migrantes, personas con discapacidad y los adultos mayores.

El tercer capítulo, se denomina formas de participación, y responde directamente al hecho de que existe una pluralidad de formas, pues todo dependerá del tipo de actividades que se elija, por los tipos de sujetos, por la individualidad o en su defecto la colectividad, o si es a través de mecanismos institucionalizados o no.

Con respecto a las formas en las que se ejercerá la participación en la gestión, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2009) menciona:

> Se debe combinar formas orgánicas con formas procedimentales, teniendo en consideración tanto la necesidad de tender a la institucionalización de la participación como a la modificación de los equilibrios de poder a favor de aquellos que se encuentren subrepresentados en los circuitos de decisiones. (p.7)

Precisamente, para respetar dichas formas, es que las administraciones públicas deben garantizar la participación, y lo harán propiciando el acceso a información de interés, difusión de canales de comunicación, eliminación de barreras para la vinculación de los ciudadanos y la administración, adecuada respuesta de solicitudes en un tiempo razonable, provisión de mecanismos participativos y de colaboración que sean inclusivos, finalmente se asegurará la transparencia en instancias de reclamos, propuestas o consultas.

El apartado 24. regula la participación en el marco institucional de organizaciones sociales con fines públicos, exhortando a las administraciones a incorporar formalmente a aquellas organizaciones sociales cuyos objetivos vayan acorde con las propias competencias de las instituciones en cuestión, además de cumplir con ciertas características enumeradas.

En cuanto a los mecanismos de participación, se menciona que "los estados iberoamericanos promoverán la regulación y la utilización de diversos canales que permitan laparticipación ciudadana en la gestión pública, en función de sus marcos normativos, tradiciones jurídicas e institucionales e instrumentos internacionales" (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009, p.9).

El capítulo cuarto denominado participación como organización y proceso, regula lo concerniente a medios de participación, los mismos que deben posibilitar la incidencia ciudadana independientemente del nivel de participación, asegurando también, la articulación de los mencionados mecanismos, especialmente los dedicados a la fiscalización, y control de los órganos estatales, con la intención de potenciar el rol de control del ciudadano.

Especial atención se le debe prestar al apartado 30., pues manifiesta que la participación es un proceso doble, el mismo, que requerirá dos condiciones, las cuales son:

> a. Que los entes y órganos públicos y aquellos particulares a quienes se han transferido competencias públicas sean receptivos a las opiniones y propuestas de la sociedad.
> b. Que los ciudadanos y las ciudadanas, las comunidades, los pueblos indígenas y los colectivos sociales que integren conozcan, dialoguen, deliberen e incidan sobre las competencias de las instituciones estatales. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009, p.9)

Se debe entender que ambas condiciones son vitales para que se pueda ejercer efectivamente el derecho de participación y por sobre todo, que el mismo dé resultados, pues se considerará cumplida la finalidad de la participación en la gestión pública, cuando el ciudadano vea su aporte incluido en las políticas públicas, en los actos administrativos, etc. Por lo mencionado anteriormente, es que las vías de participación deben asegurar la igualdad así como el pluralismo, con la intención de evitar que intereses ajenos entorpezcan elejercicio del derecho, para ello, las administraciones públicas deben adoptar ciertas acciones como lo son fortalecer capacidades, desarrollar tecnología, aprovechar espacios informales de participación, entre otros.

La Carta se encarga de desarrollar los componentes básicos del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, los mismos que pueden entenderse, como contenido esencial del mismo. Así el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2009) los desarrolla en su apartado 35.

> 35. Componentes básicos del derecho de participación ciudadana en la gestión pública
> a. Intervenir en distintas fases del proceso de formación de políticas públicas
> b. Presentar solicitudes, proyectos en ámbito competencial de los órganos de diferentes ámbitos territoriales. Recibir trato digno, así como, oportuna y adecuada respuesta.
> c. Vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos.
> d. Participar en todas las fases de creación de proyectos normativos
> e. Ser consultado y participar tanto en la elaboración como modificación de normas que afecten sobre todo a pueblos indígenas.
> f. Solicitar información necesaria de carácter público, así como obtenerla de manera oportuna.
> g. Denunciar la obstaculización del ejercicio del derecho de participación, si es que lo hubiese.
> h. Organizar colectivos, organizaciones, entre otros tipos de agrupaciones, incluso enredes sociales con incidencia ciudadana.
> i. Evaluar la gestión pública así como sus resultados, según las necesidades que la ciudadanía observe.

Uno de los puntos más importantes que desarrolló el mencionado documento, es la incidencia de las tecnologías de información y comunicación dentro de los procesos participativos en la gestión pública, teniendo en cuenta que actualmente vivimos en un mundo modernizado y que los medios tecnológicos sirven para superar barreras, como distancia y tiempo. El CLAD, reconoce también el derecho a reclamar derechos, el mismo que se efectivizará a través de acciones de la ciudadanía, como lo son los procesos de acción popular, acción de amparo, acción de cumplimiento, etc.

El capítulo quinto trata sobre el acceso a la información pública, estableciendo que el mismo, es la base de la participación en el manejo de la gestión pública, para ello los Estados deben asegurar y garantizar el principio de transparencia y lo hará ofreciendo acceso a la información de forma oportuna y condiciones adecuadas.

El capítulo siguiente, aborda lo concerniente a la evaluación del proceso de participación en la gestión pública, que se dará a través de mecanismos válidos y aprobados por los ciudadanos, pues se contará con instancias participativas.

Finalmente, la consideración final contiene el listado de Estados iberoamericanos que firman la Carta y se comprometen a cumplir los lineamientos contenidos en ella, encontrándose países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, España, México, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela.

3.2.2 Marco normativo de participación ciudadana en el Perú.

La Constitución Política del Perú regula en el artículo 2, los denominados Derechos Fundamentales de la persona; específicamente el numeral 17 es el que regula el derecho de participación, siendo la redacción exacta la siguiente:

> Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona
> 17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y dereferéndum. (Constitución Política del Perú, Art. 2, 1993)

Con respecto a ello, Rubio (1999) considera que la doctrina peruana en su mayoría ha "interpretado el derecho constitucional de participación ciudadana únicamente referido en su vertiente de derecho al sufragio o participación en la vida política" (p.369). La principal consecuencia es que la redacción señalada en el párrafo anterior se refiere únicamente a mecanismos exclusivos de participación política como electoral, dejando de lado, como menciona García (1999), una oportunidad para desarrollar el potencial de este derecho en ámbitos como la administración pública así como la propia gestión pública.

En efecto, la interpretación restrictiva del derecho de participación ha generado que la Ley 26300 – Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano, regule mecanismos que se "ejercitan a través de técnicas de participación que se desarrollan en clave fundamentalmente política, mediante fórmulas de democracia semidirecta, diferentes a las que constituyen modalidades de participación ciudadana en el seno de la Administración Pública" (Danós, s,f, p.134).

De manera general, se debe analizar el contenido de la mencionada ley, con el único objetivo de entender cuáles son los mecanismos regulados en nuestro país para efectivizar la participación ciudadana.

En principio, se encuentran los siguientes mecanismos participativos la iniciativa de reforma constitucional, iniciativa en la formación de las leyes, el referéndum y la iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales; asimismo, como técnicas de control se considera a la revocatoria de autoridades elegidas, la remoción de autoridades designadas y la demanda de rendición de cuentas. Además de ello, la ley prevé enel numeral e) del artículo 2 "Otros mecanismos de participación establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales".

Con respecto a los mecanismos de participación ciudadana, debe mencionarse que el artículo 2 de la mencionada ley los denomina derechos de participación ciudadana. En cuanto a la iniciativa de reforma constitucional y formación de las leyes, y formación de dispositivos municipales y regionales, se debe tener en cuenta que es :

> La posibilidad amparada en la actual Constitución Política del Perú, de que las personas presenten peticiones, avaladas por las firmas de la población, para que se tome a consideración política un determinado asunto público, como puede ser una reforma constitucional, una ley, e incluso una ordenanza regional o local. (Jurado Nacional de Elecciones, 2008, p.35)

El referéndum, por otro lado, es considerado "el instrumento más representativo de lo que conocemos como democracia directa, en ese sentido, se puede definir a este como aquel mecanismo mediante el cual se someterá a consulta, determinado asunto constitucional o de importancia para el país, de forma que el pueblo exprese su voluntad mediante un sí o no frente a una interrogante planteada" (Jurado Nacional de Elecciones, 2008, s/p).

De igual manera, los mecanismos de control se encuentran contenidos en el artículo 3 de la Ley 26300, como derechos de control ciudadano. El primero de ellos, la revocatoria de autoridades elegidas definida por el Jurado Nacional de Elecciones (2008) como:

> Una forma de control y cambio cuando las autoridades no respetan los acuerdos básicos delegados por la voluntad popular; dejando de contar con el apoyo por diferentes motivos que pueden ser una deficiencia en el ejercicio de sus funciones hasta cuestionamientos de carácter ético. (p.67)

La remoción de autoridades designadas es el derecho de todo ciudadano de remover a todo funcionario público que haya sido designado por el Gobierno en cualquiera de sus niveles, es decir, serán sujetos de este mecanismo aquellos representantes que ejercen cargos o funciones, no por votación popular.

Finalmente, el último mecanismo de control es la demanda de rendición de cuentas, entendida como "el derecho a interpelar a las autoridades respecto a la ejecución presupuestal y uso de recursos propios. Procede contra autoridades que pueden ser removidas o revocadas" (Jurado Nacional de Elecciones, 2008, p.66).

El Jurado Nacional de Elecciones, en su Guía de participación ciudadana en el Perú, además de analizar el contenido de la Ley 26300, ley que ya hemos mencionado, versa también sobre otros mecanismos de participación ciudadana, como lo son las elecciones, la transparencia y acceso a la información pública, así como también, la colaboración y toma de decisiones en la gestión del desarrollo. Precisamente el último punto mencionado es de vital importancia en el presente trabajo, pues será la incidencia de la participación ciudadana en la gestión pública lo que buscamos analizar.

Ahora bien, el Jurado Nacional de Elecciones (2008), menciona que "los mecanismos de participación de la población en la gestión del desarrollo permiten que los gobiernos democráticos sean eficaces y eficientes, logrando realmente el desarrollo o el bienestar general de la población en condiciones de equidad" (p.50).

En ese sentido, lo que se busca con la participación ciudadana en la gestión pública es que la población se involucre con las autoridades para compartir experiencias, brindar opiniones, colaborar con políticas públicas, sobre asuntos que consideren de principal necesidad, obviamente fundamentado en el respeto y efectivización de sus derechos, a nivel provincial, distrital y regional.

Bajo ese ideal, y como respuesta a este pedido de participación, es que para la autoridad nacional surge como oportunidad, la inclusión de procesos de concertación; entre los más importantes destacan el Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo. Estos mecanismos, están orientados a potencializar las participaciones tanto de autoridades y funcionarios, pues así lo exige la Ley Orgánica de Municipalidades, como también de representantes de organizaciones de la sociedad civil, precisamente a ellos se les denomina actores de desarrollo, pues lo que buscan es avanzar en mejorar la gobernabilidad de su localidad.

"El presupuesto participativo es un proceso, un camino con varias etapas, donde la población y sus autoridades deciden de manera concertada las acciones que se llevarán a cabocon los recursos disponibles para el año fiscal en curso" (Jurado Nacional de Elecciones,2008, p. 51). Mientras que el Plan de Desarrollo Concertado es "un acuerdo y compromiso político social que establece las orientaciones y prioridades estratégicas de desarrollo en un territorio" (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2013, p.15), el mismo que encuentra fundamento en variadas normas como lo son Ley Nº 27658: Ley Marco de Modernización del Estado, Ley Nº 28056: Ley Marco del Presupuesto Participativo, etc.

Para no extralimitarnos en nuestro análisis, es necesario referirnos a los principales fundamentos del Plan de Desarrollo Concertado, pues es allí donde encontramos a la participación, como "parte de la identificación de los diversos actores, ello permite determinar a cuáles convocar, así como los momentos y los espacios para que participen". (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2013, p.25).

Precisamente este mecanismo se desarrolla de la mano con componentes políticos como técnicos, encontrándose la sociedad civil en este último componente, a través de una organización civil y su representante. Sin duda, el desarrollo concertado engloba la participación ciudadana, a criterio personal, de forma mucho más técnica que cualquier otro mecanismo participativo.

Asimismo, no se puede dejar de mencionar, que la participación ciudadana cada día cobra más importancia en diferentes áreas, tal es el caso en el derecho ambiental y los organismos reguladores, lo que nos deja ver el notable desarrollo del derecho en cuestión desde su verdadera concepción más ya no como parte del panorama político electoral.

3.3 Propuesta de incorporación de la mesa de diálogo en la elaboración del reglamento interno del Centro Integral de Atención al Adulto Mayor.

3.3.1 Justificación de la propuesta

Corresponde en este apartado materializar la propuesta de incorporar la mesa de diálogo como instrumento participativo en la elaboración del reglamento interno de los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor. El mismo que se logrará a través de la modificación del artículo 11.2 del Decreto Supremo 007-2018 que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30490 Ley de la Persona Adulta Mayor.

Para ello, es necesario hacer hincapié en la razonabilidad de la mencionada incorporación pues, como ya hemos analizado, el artículo 11.2 del reglamento mencionado regula que las funciones de los CIAM, incluyendo la elaboración del reglamento interno, se deben hacer en un ambiente de concertación.

Precisamente, la incorporación de la concertación demuestra la voluntad del legislador de asegurar la participación de los interesados en el mencionado procedimiento. Sin embargo, no es suficiente pues hasta ahora la utilización de esta forma de participación no da resultados, tal y como lo recoge Blouin (2018) en su investigación a través de entrevistas a miembros de asociaciones de adultos mayores, los mismo que manifiestan con respecto a la participación:

> A nosotros nos tratan como personas que no tenemos iniciativa, ni dinero, ni conocimientos de nada (ANAMPER). Se habla de participación cuando te ponen un profesor de danzas y te dicen “está participando”. Entonces, no nos están viendo a nosotros como ciudadanos. (p.101)

En ese sentido, después de analizar distintos instrumentos normativos sobre las formas de participación a través de instrumentos no institucionalizados para efectivizar este derecho dentro de la Gestión Pública, se considera a la mesa de diálogo como la más idónea.

Cabe mencionar que lo que se busca al incorporar las mesas de diálogo dentro del proceso interno de las CIAM, no es incluir negociaciones por parte de los representantes del Estado con los adultos mayores, por el contrario se busca generar la obligación al Estado de tener en cuenta dentro de sus atribuciones como autoridad, la opinión y visión de quienes serán los beneficiarios directos del funcionamiento de aquel espacio creado exclusivamente para su desarrollo, garantizando así la efectivización de sus derechos como ciudadanos.

Este mecanismo genera la oportunidad de que la administración pública preste la debida atención a los administrados respecto a su accionar y sobre todo a identificar adversidades, barreras y obstáculos dentro del mismo, propiciando a través del diálogo democrático intercambio de posturas y opiniones permitiendo diagnosticar de manera previa cualquier tipo de dificultad, y así responder a las necesidades reales de sus ciudadanos. Característica que cobra vital importancia en este caso específico al tratar directamente sobre un grupo de especial protección como lo es la población adulta mayor.

Finalmente, dentro de la presente investigación se considera necesario eliminar el criterio establecido en las normas y planes de trabajo antes mencionados, respecto a la inclusión de personas mayores pertenecientes solo a asociaciones y organizaciones civiles, permitiendo así eliminar una barrera para aquellos que por distintos motivos no logren ser parte de estos, asegurando así su libre inclusión dentro del proceso participativo como ciudadanos.

3.3.2 Fórmula legal

Por todo lo mencionado, es que a continuación se presenta la redacción actual del artículo 11.2 del DS N°007-2018 y su consecuente modificación como parte de la propuesta de la investigación.

11.2 Funcionamiento de los CIAM

El CIAM ejerce sus funciones dentro del área de desarrollo social o la que haga sus veces en el Gobierno Local.
Para su funcionamiento formula un Reglamento Interno y un Plan de Trabajo Anual, los cuales deberán tener en consideración los enfoques precisados en la ley, propiciando en la persona adulta mayor de su jurisdicción, entre otros temas, los siguientes:
a) El encuentro intergeneracional.
b) La participación e integración social, económica y cultural.
c) El envejecimiento activo y saludable.
d) La igualdad de oportunidades, la no discriminación y la defensa de sus derechos.
e) El autocuidado de la salud de la persona adulta mayor.
Las actividades se desarrollan en un ambiente de concertación, atendiendo a las necesidades y características de las personas adultas mayores, involucrando a la familia en un rol activo. (s/p)

Propuesta de la fórmula legal:

11.2 Funcionamiento de los CIAM

a. El CIAM ejerce sus funciones dentro del área de desarrollo social o la que haga sus veces en el Gobierno Local.
b. Para establecer sus funciones, se debe instalar como requisito previo una mesa de diálogo denominada “Mesa de diagnóstico”, la misma que debe ser integrada por un mínimo de 3 personas adultas mayores, que pueden ser parte de una organización o no, a las cuales se les debe cursar invitaciones a través de campañas de difusión local, o cualquier otro medio que se considere idóneo.
c. La mesa de diagnóstico, debe ser un espacio donde se desarrolle la confianza, respeto y tolerancia donde se dará un intercambio de opiniones, experiencias, criterios y valores respecto a los que se espera del funcionamiento de un CIAM por parte de los integrantes que la conforman. Se obtendrá como resultado de la mesa de diagnóstico un informe, el cual será trabajado por el encargado que el Gobierno Local designe. Dicho informe debe tener contener las principales conclusiones de lo expresado en la mesa trabajada teniendo en consideración los enfoques precisados en la ley, sin perjuicio de que puedan incluirse enfoques adicionales producto del diálogo.
d. Se formulará un Reglamento Interno y un Plan de Trabajo, que tendrán como principal fundamento el diagnóstico contenido en el informe, así como las necesidades y características de la personas adultas mayores, garantizando así que las acciones de coordinación y articulación para el funcionamiento de los CIAM respondan a las necesidades reales de este grupo de personas.

4. Conclusiones

1. Los instrumentos normativos internacionales y nacionales, han entendido que las personas adultas mayores pertenecen a un determinado grupo, el mismo que se rige por un componente determinante, como lo es la edad de una persona. Es por ello, que el principal rasgo del contenido de dichas normas es la necesidad de defender y proteger al colectivo por atribuírsele una especial condición de vulnerabilidad, la misma que erróneamente está basada en el factor cronológico, siendo esta perspectiva sumamente subjetiva, pues la vulnerabilidad responde a la suma de distintos factores, y no se limita a uno de ellos. Ésta es la principal razón por la que los gobiernos de cada país enfatizan la construcción de instrumentos públicos orientados solo a la defensa y protección de determinados derechos ligados a la edad, tales como la seguridad social y salud geriátrica, dejando de lado la efectivización de los demás derechos, igual de importantes, que ostentan los adultos mayores.

2. La ineficacia de las políticas públicas responde directamente a la falta de incidencia del derecho de participación en la Gestión Pública, esto debido a que al ser un derecho complejo y abarcar una serie de enfoques distintos pero relacionados entre sí, halogrado que su contenido quede reducido a lo que conocemos como Participación Ciudadana, orientada siempre al ámbito electoral, dejando de lado la importancia de su desarrollo en los demás sectores. Lo que evidencia un retroceso respecto a la modernización de la Gestión Pública, dejando de lado los avances por incluir en nuestrosistema la Democracia Participativa y reducir la participación al sector representativo limitando por voluntad propia uno de los derechos fundamentales de la persona dentro de una sociedad democrática.

3. La efectivización del derecho de participación de las personas mayores, requiere enfocarse desde el ámbito de participación ciudadana, es por eso que el mecanismo más adecuado para ello, es la mesa de diálogo, ya que a través del mismo, se propiciará un espacio de plática donde los sujetos en cuestión se sientan realmente escuchados, y cuyas posiciones se vean materializadas en instrumentos de gestión que respondan directamente a las necesidades del colectivo, de esta manera la incorporación de la “mesa de diagnóstico” dentro del procedimiento de creación del Reglamento Interno y Plan de Trabajo de los CIAM será el primer paso para asegurar el derecho de participación de las personas adultas mayores en la gestión local.

5. Recomendaciones

1. Se recomienda modificar el contenido de la Ley N° 30490 – Ley del Adulto Mayor, así como el Decreto N° 007-2018- MIMP que contiene el Reglamento de la Ley del Adulto Mayor, para que respondan a los principios y lineamientos esbozados en la Convención Interamericano sobre las Personas Adultas Mayores la cual ha sido adherida a nuestro ordenamiento jurídico el 13 de enero del 2021, sobre todo respecto a la Valorización de la dignidad de las personas adultas mayores.

2. Se recomienda modificar la denominación de la Ley N°26300 – Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, para llamarla Ley N° 26300 - Ley de los Derechos de Participación Político Electoral y Control Ciudadano , para que vaya acorde al contenido que regula pues los mecanismos de participación a los que se refiere son de enfoque político electoral, de esta manera se evitará confusiones respecto a los enfoques de participación; asimismo debe implementarse una norma que regule mecanismos de participación ciudadana, que institucionalice a las mesas participativas y adhiera las recomendaciones contenidas en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

3. Se recomienda continuar las investigaciones con respecto a los derechos de las personas adultas mayores en nuestro país con la intención de fortalecer la protección y defensa de éstos a nivel nacional y asegurarles la debida sujeción a las leyes como sujetos de derecho que son en nuestra legislación.

6. Referencias

Alza, C. (2014). El enfoque basado en derechos: ¿Qué es y cómo se aplica a las políticaspúblicas?". https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/docs/DHPP_Manual_v3.pdf

Blouin, C. (Coord.). (2018). La situación de la población adulta mayor en el Perú: Camino a una nueva política. Lima, Perú: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2018/11/23160106/publicacion-virtual-pam.pdf.

Bolos, S. (2003). Organizaciones sociales y gobiernos municipales. Estudios Agrarios. Universidad de la CiudaddeMéxico. http://pa.gob.mx/publica/rev_42/RESE%C3%91AS/Rese%C3%B1a_Organizaciones%20Sociales13.pdf

Bouzas, J. & Mendoza, R. (1999). Democracia sindical en la globalización: Enfoqueteórico, realidad y propuesta. Libertad Sindical. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=2381843&pid=S1315-95182010000400010000002&lng=es

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2013). Guía para la Formulaci6n de Planesde Desarrollo Concertados Regional y Local. Segunda Edición. https://sinia.minam.gob.pe/documentos/guia-formulacion-planes-desarrollo-concertado-regional-local

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. CLAD. https://observatorioserviciospublicos.gob.do/publicaciones/miscelaneos/carta_iberoamericana_participacion_ciudadana.pdf.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1995). Observación General N°06: Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores.

Defensoria del Pueblo. (s.f). Adulto Mayor. https://www.defensoria.gob.pe/grupos_de_proteccion/adultos-mayores/

El Congreso Constituyente Democrático. (18 de abril de 1994). Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. https://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/participycontrol.pdf

Congreso de la República del Perú. (30 de junio de 2016). Ley de la Persona AdultaMayor. https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-la-persona-adulta-mayor-ley-n-30490-1407242-1/

Constitución Política del Perú, 29 de diciembre de 1993.

Cunill, N. (1991). Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Centro Latinoamericano para el Desarrollo. https://books.google.com.pe/books?id=yVIMAAAAYAAJ&q=Nuria+Cunill,+Participaci%C

3%B3n+ciudadana.+Dilemas+y+perspectivas+para+la+democratizaci%C3%B3n+de+los+Estados+latinoamericanos&dq=Nuria+Cunill,+Participaci%C3%B3n+ciudadana.+Dilemas+y+perspectivas+para+la+democratizaci%C3%B3n+de+los+Estados+latinoamericanos&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKEwiOhJaysOnqAhVLZN8KHS77AaUQ6AEwAHoECAIQAg

Danos, J. (2006). La participación ciudadana en el ejercicio de las funciones administrativas en el Perú. III Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo celebrado en la Universidad de la Coruña-España. Revista de Derecho Administrativo. Núm.1. http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/16352.

Dougherty, G & Easton, J. (2011). Juntas designadas de voluntarios públicos: Explorandolos fundamentos de la participación ciudadana a través de juntas y comisiones. The AmericanReview of Public Administration. Volumen 41, N° 5. https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0275074010385838

García, V. (1999). Análisis sistemático de la Constitución Peruana de 1993, Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima, Tomo 1.

Ginn, J. & Arber, S. (1996). Mera conexión: Relaciones de género y envejecimiento. Relación entre género y envejecimiento: Enfoque sociológico.

Huenchuan, S. (ed.) (2018). Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Perspectiva regional y de derechos humanos. Comisión Económica paraAmérica Latina y el Caribe.

Hunt, L. (2009), La invención de los derechos humanos, Barcelona, Tusquets Editores S. A

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2002). Participación Ciudadana. Segunda Edición. IIDH. http://www.corteidh.or.cr/tablas/24353.pdf

Jaramillo, M. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. Región y Sociedad. Vol. XXII . N° 49. http://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v22n49/v22n49a7.pdf

Jurado Nacional de Elecciones (2008). Guía de participación ciudadana en el Perú. Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana. http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B3465D6F1868627205257CD7005DE4B8/$FILE/1_pdfsam_Guia_de_participacion_ciudadana.pdf.

Ley 26300. Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

López, J & López, J. (2009). La participación política ciudadana; sus límites y controles institucionales en el caso México. Estudios Políticos, Novena Época, N° 16. http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n16/0185-1616-ep-16-9-s1.pdf

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2009). Las personas adultas mayores y su contribución a la lucha contra la pobreza. Lima. https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/sispod/pdf/48.pdf

Molina, J & Pérez, C. (2002). Participación Política y Derechos Humanos. Revista IIDH.Vol. 34-35. https://www.corteidh.or.cr/tablas/R08068-1.pdf

Montecinos, E & Contreras, P. (2019). Participación ciudadana en la gestión Pública: Una revisión sobre el estado actual. Revista Venezolana de Gerencia Vol. 24, N° 86. https://www.redalyc.org/jatsRepo/290/29059356004/html/index.html

Muñoz, R. (2017). El enfoque intergeneracional: del contexto global al contexto local de Alcobendas. RES. Revista de Educación Social. N° 25. http://www.eduso.net/res/winarcdoc.php?id=1085

Nohlen, D. (2004) La participación electoral como objeto de estudio. Elecciones N° 03. http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/0832E6B1448EFA19052575A50082DEE9/$FILE/1objeto.pdf

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. (2013). Willaqniki. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Presidencia del Consejo de Ministros de la República del Perú.

Organización de los Estados Americanos. (2015). Convención Interamericana de Derechos Humanos de las Personas Mayores. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2016). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Nueva York-Ginebra: ONU. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf

Ormachea, I. (2006). Diálogo y Concertación. Sistematización de una experiencia de descentralización y democracia participativa en la Región Pasco. Diálogo y Concertación. Primera Edición. https://www.prodialogo.org.pe/sites/default/files/material/files/fgdp_pasco.pdf

Parales, C & Dulcey, E. (2002). La construcción social del envejecimiento y de la vejez: unanálisis discursivo en prensa escrita. Revista Latinoamericana de Psicología, vol. 34, núm. 1-2. https://www.redalyc.org/pdf/805/80534209.pdf

Perruzzotti, E. (2008). La democracia representativa como política mediada: repensandolos vínculos entre representacióny participación. Debates en Sociología N° 33. http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/download/2539/2483

Presidente de la Republica. (25 de agosto de 2018). Decreto Supremo 007-2018-MIMP. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/191339/ds-007-2018-mimp.pdf

Rubio, M. (1999). Estudio de la Constitución Política de 1993, Fondo Editorial de laPontificia Universidad Católica del Perú, Tomo 1.

Ziccardi, A. (1998). Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la ciudad capital. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. http://ru.iis.sociales.unam.mx:8080/jspui/bitstream/IIS/5650/2/Gobernabilidad%20y%20participacion%20ciudadana