



Propuestas para fortalecer las políticas sociales en favor de la re-inserción social de los adultos mayores en la región andina

Un documento de política

Renzo Andrés Fernández Escobar



Sobre el autor

Renzo Andrés Fernández Escobar

Renzo Fernández es sociólogo, magíster en Gobierno y Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y egresado del programa trAndeS. Actualmente se desempeña como pre-docente en el departamento de Ciencias Sociales de la PUCP y jefe de equipo en la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU). Su trabajo se enfoca en el análisis de los procesos de políticas públicas, particularmente en el sector de educación y población adulta mayor.

Contacto: fernandez.renzoa@pucp.edu.pe

Definiciones

Innovación social: Proceso participativo y de producción conjunta de políticas públicas, que comprende la construcción de la agenda pública, facilita el debate y la colaboración entre los actores gubernamentales y no gubernamentales en favor del cambio social (Arce, 2013; Mariñez, 2019).

Relaciones intergubernamentales: Interacción y articulación que se desarrolla entre las diversas instancias y niveles de gobierno, con la finalidad de poder diseñar, implementar, monitorear y evaluar políticas públicas y estrategias; pueden ser de carácter vertical (nacional, regional o local) u horizontal, es decir, en un mismo nivel de gobierno (Minedu, 2014).

Arreglos institucionales: Permiten el funcionamiento y el logro efectivo de metas colectivas, las mismas que se construyen mediante la intervención de actores sociales, económicos y políticos (formales o informales), quienes influyen en la definición del sentido y el alcance de las reglas de juego (Uvalle, 2011).

Introducción

Diversos especialistas han mostrado su preocupación por el fenómeno conocido como transición demográfica¹. Ningún país es ajeno a este proceso (ONU, 2017; CEPAL, 2004) y, en efecto, diversos estudios muestran evidencias de su vigencia. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas (2017) ha identificado que el número de las personas adultas mayores (en adelante, PAM) se ha duplicado entre 1980 y 2017. Perú no es una excepción en esta materia y se estima que, a partir de 2045, el grupo de adultos mayores superará al de jóvenes y el envejecimiento de la población será el principal fenómeno demográfico del país (FPNU, 2012).

El Plan Nacional para la PAM identifica ocho problemas que afectan a este grupo de la población, entre los que se encuentran la exclusión social y la baja cobertura del sistema previsional y de seguridad social (Mimp, 2013). Ambas problemáticas también son reconocidas por la primera entrega de la Política Nacional Multisectorial para la PAM (Mimp, 2021). Diversos esfuerzos se han realizado por abordarlos, y uno de ellos es la innovación social de Saberes Productivos². No obstante, los retos para garantizar su sostenibilidad permanecen, por lo que resulta necesario que, desde las instituciones estatales, la sociedad civil y los gobiernos locales se tomen

medidas que coadyuven a la protección de la PAM.

El presente documento aborda la situación actual de este grupo de la población, así como cuatro aspectos críticos para el desarrollo de la política pública orientada a adultos mayores. A partir de este análisis, se realizan recomendaciones para la implementación sostenible de la intervención Saberes Productivos, que prioriza la consolidación de la intervención desde los propios actores locales y la sociedad civil.

Este texto recoge las entrevistas realizadas a funcionarios del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), así como del gobierno local y actores de la sociedad civil que participaron en la intervención de Saberes Productivos en los distritos de Los Morochucos y Sarhua, departamento de Ayacucho, con el objetivo de reconstruir el proceso de implementación de la intervención, identificando retos y espacios de mejora.

Finalmente, cabe destacar que los principales hallazgos que contiene este documento se desarrollaron en el marco de una tesis de maestría sobre la consolidación del piloto de Saberes Productivos en dos distritos de Ayacucho (Fernández, 2021).

¹ De acuerdo a una publicación del Fondo de Población de Naciones Unidas, “El envejecimiento de la población está ocurriendo en todas las regiones del mundo y en países que alcanzaron diferentes niveles de desarrollo [...] hay preocupación acerca de las capacidades de las sociedades para abordar los desafíos que conlleva esta transición demográfica” (2012b, p. 3).

² La intervención, del programa Pensión 65, tiene como objetivo contribuir al bienestar de las PAM, revalorándolas como portadoras de saberes locales y fomentando una mayor inclusión de los adultos mayores en las dinámicas de su comunidad (Midis, 2016).

1. Población adulta mayor sin protección social adecuada y en condición de aislamiento social

En Perú, son múltiples los problemas que aquejan a los adultos mayores. Por un lado, el envejecimiento sin protección social: únicamente el 37% de la PAM de 60 años cuentan con un seguro de pensión; no obstante, si se descompone esta cifra por área de residencia, se observa que la proporción de la PAM de 60 años y más en el área rural que cuenta con

seguro de pensión, sólo alcanza un 8.5% (INEI, 2022)³.

Por otro lado, el aislamiento social, problema que priorizará el presente artículo. Son múltiples los testimonios de los entrevistados que reconocen la situación de aislamiento social bajo la que se

³ Cifras obtenidas del Sistema de Monitoreo y Seguimiento de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Consulta realizada el 6 de junio de 2022.

encuentran las PAM. En efecto, el primer informe de la Política Nacional Multisectorial para las PAM (Mimp, 2021) reconoce la persistente barrera de acceso a espacios de participación social. Esto no sólo ocurre en espacios fuera del hogar, sino también dentro de la misma casa, donde la violencia, el inadecuado cuidado y la desvaloración de las PAM son una constante.

En ese sentido, la multidimensionalidad de problemas que hacen vulnerables a la PAM demanda una estrategia multisectorial, donde el reto por superar el aislamiento social en que se encuentran los adultos mayores, desprotegidos y en condición de vulnerabilidad, es fundamental. En particular, no sólo debe ser el Midis o el Mimp quienes desplieguen esfuerzos en favor de la protección de los adultos mayores. Si bien se cuenta con

una política multisectorial, la misma debe desplegarse mediante intervenciones conjuntas entre las instituciones del gobierno nacional, los gobiernos regionales y, principalmente, los gobiernos locales. Los esfuerzos, aislados hasta ahora, deben articularse entre sí, seguir un plan con metas claras y deben ser monitoreados periódicamente con base a resultados.

Intervenciones como Saberes Productivos se enmarcan en ese esfuerzo por articular la multidimensionalidad de los problemas que afectan a las PAM. No obstante, es necesaria la presencia de sectores como el de Salud, Economía y Finanzas, Educación y Justicia, en aras de garantizar una protección efectiva, que tenga objetivos comunes y que se ajuste a las particularidades de cada territorio.

2. Falta de coordinación intersectorial en el territorio

Las intervenciones en favor de las PAM involucran a diversos actores estatales, desde el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, hasta los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, también se han presentado iniciativas desde el sector privado y desde la sociedad civil. A pesar de ello, su coordinación en el plano local es mínima.

En el 2020 se aprobó la Guía para la Implementación de los Consejos Regionales y Mesas de Trabajo Locales para la Participación y Organización de las Personas Adultas Mayores a Nivel Regional y Local, la misma que establece pautas y recomendaciones para la creación, implementación y funcionamiento de los Consejos Regionales para las Personas Adultas Mayores (COREPAM), espacio donde confluyen actores del gobierno regional, instituciones públicas y privadas, sociedad civil, ONG's y organizaciones de PAM (Diario El Peruano, 2020). A pesar de ello, al 2021 sólo 16 regiones del país contaban con espacios de concertación en favor de las PAM, incluyendo los COREPAM (Mimp, 2021).

Sin perjuicio a lo anterior, cabe destacar que los entrevistados coinciden en lo inconsistente

que son las relaciones intergubernamentales, resaltando la falta de comunicación y ejecución entre los espacios de coordinación regional y los gobiernos locales. En efecto, la implementación de Saberes Productivos, resaltan los entrevistados, se logró a pesar de la ausencia de las autoridades regionales y la reducida participación de las autoridades locales, siendo la sociedad civil y las autoridades culturales quienes permitieron su sostenibilidad en el tiempo.

Como consecuencia, si bien se cuentan con los documentos que orientan los espacios de concertación en favor de las PAM, su conformación no es garantía de una permanente coordinación ni de la realización de intervenciones o políticas para su protección. Se requiere de un marco favorable en recursos financieros, humanos y técnicos que permitan la generación de productos por parte de los COREPAM. Se deben, además, asegurar incentivos para un mayor desarrollo de políticas regionales y locales, que reconozcan las particularidades del territorio y que atiendan a las PAM de acuerdo a sus diversas necesidades, integrando siempre las distintas instituciones mediante arreglos institucionales.

3. Los actores no gubernamentales y la sociedad civil deben transformarse en agentes para el desarrollo, desconcentrando la labor del gobierno local

Al 2019, se contaba con 84 100 usuarios participantes en las intervenciones de Saberes Productivos, 661 instituciones educativas participaban a lo largo de los 24 departamentos del país y 666 distritos eran atendidos (InfoPensión, 2022). Sin perjuicio de ello, se identificó que las elecciones municipales impactarían desfavorablemente sobre la participación y/o transmisión efectiva de saberes por parte de las PAM en los dos distritos analizados, Sarhua y Los Morochucos.

Por ejemplo, en el 2014, año de inicio de la implementación de Saberes Productivos y de elecciones municipales, la cantidad de usuarios que transmitieron sus saberes fue, en promedio por cada bimestre, de 10 para Los Morochucos y 18 para Sarhua; mientras que, en el 2015, primer año de la nueva gestión de los gobiernos municipales, tres bimestres en Los Morochucos y dos en Sarhua registraron cero usuarios con transmisión efectiva. Lo señalado persiste para las siguientes elecciones municipales. Para el 2017, se registró un promedio de 62.5 y 142.6 usuarios participantes por bimestre para Los Morochucos y Sarhua, respectivamente; mientras que, para el 2018, año de elecciones, se identificó una caída en la participación a 24.6 en Los Morochucos y 42.4 en Sarhua (InfoPensión, 2022).

A partir de lo señalado, se identifica la necesidad de reforzar y consolidar la sostenibilidad en el tiempo de intervenciones sociales en favor de las PAM, como lo es Saberes Productivos. Los gobiernos locales y regionales son agentes claves para desarrollar intervenciones en el territorio; no obstante, garantizar la permanencia de aquellas con un fuerte componente de participación comunal requiere de la participación de actores no gubernamentales, la sociedad civil, las PAM, las entidades privadas y la legitimidad que la intervención tenga en el territorio. Es determinante reforzar los procesos de validación y construcción de las intervenciones sociales con los actores territoriales, asegurando que los procesos de implementación de política involucren su participación, no sólo como espectadores, sino como decisores y agentes implementadores. Dicho esfuerzo debe realizarse a la par de fortalecer los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor (CIAM), los que aún presentan grandes brechas en presupuesto, infraestructura, personal y recursos materiales (Mimp, 2021).

Recomendaciones de política

A partir de lo señalado, es relevante insistir en la necesidad de reforzar la coordinación multisectorial y multinivel, fomentando la implementación de políticas sociales basadas en evidencia, las que deben ser programadas en documentos de planificación institucionales. A esto se suma el desafío de transformar a los actores no gubernamentales y la sociedad civil en protagonistas del diseño e implementación de intervenciones sociales. En ese sentido, resulta determinante que, en aras de proteger a las PAM, se consideren las siguientes líneas de acción:

Al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP):

- Aprobar el nuevo Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores, considerando que su última actualización data del 2013 y culminó en el 2017. Este plan, debe estar alineado a la nueva Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores.
- Reforzar la Dirección de Personas Adultas Mayores (DIPAM), brindando los recursos necesarios para que se garantice la promoción, coordinación, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos referentes a la protección de las PAM.
- Consolidar su rol rector, promotor y protector de los derechos de las PAM, articulando con los gobiernos regionales y locales, así como con los otros sectores, para la elaboración de sus respectivos diagnósticos y planes en favor de las PAM.

A los gobiernos regionales y locales:

- Incluir como parte de sus planes de desarrollo concertado las líneas de acción que se desarrollarán para la protección de las PAM en su jurisdicción.
- Elaborar un diagnóstico sobre las PAM en su localidad, identificando las principales necesidades de esta población, así como de los sectores que deben involucrarse para su atención.
- Fortalecer los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor (CIAM), brindando el soporte necesario en recursos humanos, financieros y materiales para el correcto desempeño de sus funciones.
- Priorizar la articulación con otros sectores al momento de capacitar al personal que atiende a las PAM, de modo que se generen mecanismos de atención y respuesta más eficientes.
- Construir y fortalecer lazos de cooperación interinstitucional entre organizaciones no gubernamentales y actores de la sociedad civil.

A los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor (CIAM):

- Realizar un diagnóstico sobre el estado de los recursos que disponen y requieren para la atención de las PAM.

Bibliografía

- Arce, A. (2013). Conocimiento, espacio y actores en la innovación social. En Paz, A., Montoya, M., y, Asensio, R. Escalando innovaciones rurales (pp. 37-86). Perú: Instituto de Estudios Peruanos. Recuperado el 10 de mayo de 2020, en http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20170328042852/pdf_180.pdf
- CEPAL (2004). Población, envejecimiento y desarrollo. Puerto Rico: Naciones Unidas. Recuperado el 8 de marzo de 2020, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13059/So44282_es.pdf?sequence=1
- Diario El Peruano (2020). Ordenanza Regional N° 015-2020-GRSM/CR. Recuperado el 1 de junio de 2022, de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-creacion-del-consejo-regional-para-las-personas-adu-ordenanza-n-015-2020-grsmcr-1934087-1/>
- Fernández, R. (2021). Consolidación del pilotaje en innovaciones sociales en la región andina: el caso de “Saberes Productivos” en los distritos de Los Morochucos y Sarhua en Ayacucho. Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado el 26 de febrero de 2022, de https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/20588/FERNANDEZ_ESCOBAR_RENZO_ANDRES_CONSOLIDACION_DEL_PILOTAJE_EN_INNOVACIONES.pdf?sequence=1&jsAllowed=y
- FPNU (2012a). El bono demográfico regional en el Perú. Perú: Naciones Unidas. Recuperado el 28 de abril de 2022, de https://www.sdgfund.org/sites/default/files/YEM_ESTUDIO_Peru_%20Bono%20demografico%20en%20el%20Peru.pdf
- FPNU (2012b). Envejecimiento en el Siglo XXI: Una celebración y un Desafío. Fondo de Población de Naciones Unidas, Nueva York. Recuperado el 29 de abril de 2022, de https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Ageing%20Report%20Executive%20Summary%20SPANISH%20Final_o.pdf
- INEI (2022). Sistema de Monitoreo y Seguimiento de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Perú. Recuperado el 6 de junio de 2022, de <http://ods.inei.gob.pe/ods/objetivos-de-desarrollo-sostenible/fin-de-la-pobreza>
- InfoPensión (2022). Información de padrón bimestral. Perú, InfoPensión. Consulta realizada el 2 de junio de 2022, en <https://info.pension65.gob.pe/infopension/indexCO.php>
- Mariñez, F. (2019). ¿Cómo innovamos las políticas públicas? En Fuenzalida, J., y González, P. Desafíos emergentes de la modernización del Estado Reflexiones y casos desde América Latina y Europa (pp. 163-188). Chile: Jcsaeeditor.
- Midis (2016). Saberes productivos, Guía para los equipos designados por los gobiernos locales. Perú: Pensión 65. Recuperado el 18 de abril de 2022, de <https://www.pension65.gob.pe/wp-content/uploads/2018/06/GUIASABERES.pdf>
- Mimp (2013). PLANPAM 2013-2017 Plan nacional para las personas adultas mayores. Perú: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Recuperado el 13 de mayo de 2022, de <https://www.mimp.gob.pe/adultomayor/archivos/planpam3.pdf>
- Mimp (2021). Política Nacional para las Personas Adultas Mayores. Primer entregable: Enunciación, estructuración y delimitación del problema público. Perú: Ministerio de la Mujer y Poblaciones

Vulnerables. Recuperado el 20 de marzo de 2022, de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1425213/PNMPAM%20Primer%20entregable%3A%20Enunciaci%C3%B3n%20Estructuraci%C3%B3n%20y%20Delimitaci%C3%B3n%20del%20problema%20p%C3%BAblico.pdf>

Minedu (2014). Lineamientos para la relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Lima: MINEDU.

Organización de las Naciones Unidas (2017). Economic and social affairs, World population ageing 2017. New York: United Nations. Recuperado el 28 de abril de 2022, de https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2017_Highlights.pdf

Uvalle, R. (2011). Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 50, 167 – 190. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Publicada por:

trAndeS – Estudios Avanzados en Desigualdades y Desarrollo Sostenible

Lateinamerika-Institut, Freie Universität Berlin, Rüdeshheimer Str. 54-56, 14197 Berlin, Alemania

Esta publicación se ha realizado bajo los términos de la licencia Creative Commons 4.0 Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License ([CC BY-NC-SA 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)).

El copyright de este documento pertenece a © Renzo Andrés Fernández Escobar

Edición: Claudia Maldonado y Sophie Vey

Todos los documentos de política están disponibles gratuitamente en formato electrónico en nuestra página web www.programa-trandes.net.

Fernández Escobar, Renzo Andrés 2022: Propuestas para fortalecer las políticas sociales en favor de la re-inserción social de los adultos mayores en la región andina. Un documento de política“, **trAndeS** Documento de Política, No. 5, Berlín: **trAndeS** – Estudios Avanzados en Desigualdades y Desarrollo Sostenible. DOI: 10.17169/refubium-36288

Las opiniones y puntos de vista expresados en este manual de curso son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente las de **trAndeS**. **trAndeS** no es responsable por posibles errores ni por el uso de la información contenida en este informe de políticas.

Instituciones ejecutivas de trAndeS



Berlín

Freie Universität Berlin
Instituto de Estudios Latinoamericanos
Boltzmannstr. 1
14195 Berlin
T: +49 30 838 53069
contacto@programa-trandes.net



Lima

Pontificia Universidad Católica del Perú
Departamento de Ciencias Sociales
Universitaria 1801
Lima 32, Peru
T: +51 1 626 2000 Ext. 5138
trandes@pucp.edu.pe

Auspiciado por:



Deutscher Akademischer Austauschdienst
German Academic Exchange Service



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

Con el apoyo financiero del