

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Políticas Públicas

Convocatoria 2022-2024

Tesis para obtener el título de Maestría en Políticas Públicas

LA POLÍTICA PÚBLICA DEL ADULTO MAYOR EN EL ECUADOR, UNA MIRADA
DESDE LAS REDES DE POLÍTICA Y EL REDISEÑO

Páez Andrango Rubi Aracely

Asesora: Albornoz Barriga María Belén

Lectores: Vasquez Muglisa Katherine Tatiana, Jalkh Rodriguez Najwa Giselle

Quito, julio de 2025

Dedicatoria

A Dios, mis padres y hermano principalmente, quienes fueron han sido y estoy segura de que siempre serán un soporte y el verdadero amor en la vida y a todas las personas que estuvieron sosteniendo este proceso.

Epígrafe

Para que la vejez no sea una parodia ridícula de nuestra existencia anterior, no hay más que una solución: seguir persiguiendo fines que den sentido a nuestra vida.

— Simone de Beauvoir 2019

Índice de contenidos

Resumen	8
Agradecimientos	9
Introducción.....	10
Capítulo 1. Marco teórico y metodológico	14
1.1. Marco teórico	14
1.1.1. Política Pública.....	15
1.1.2. Categorías y clasificación de las políticas públicas	17
1.1.3. Metodología y ontología de la investigación	18
1.1.4. El neoinstitucionalismo en el análisis de política pública.....	21
1.1.5. Neoinstitucionalismo sociológico	24
1.1.6. Cambio de políticas.....	25
1.1.7. Redes de política	27
1.1.8. Modelo dialéctico	28
1.1.9. Modelo ideacional	29
1.2. Metodología	31
1.2.1. Estudio de caso.....	31
1.2.2. Técnicas de recolección y análisis de datos	31
Capítulo 2. Redes, ideas y legislación: transformaciones en la política del adulto mayor en Ecuador	34
2.1. Vejez y envejecimiento, una aproximación conceptual	34
2.2. El adulto mayor, una breve aproximación global y regional	36
2.3. Países Latinoamericanos y efectivización de derechos y calidad de vida del adulto mayor.....	39
2.4. El adulto mayor en el contexto ecuatoriano	41
2.5. Políticas sociales en el Ecuador	43
2.6. Política de adulto mayor en el marco de la planificación estatal antes del 2008	45
2.6.1. Redes de política e ideas programáticas del contexto	46
Capítulo 3. Transformaciones políticas: una lectura dialéctica desde las ideas, las redes y agentes	49
3.1. Redes y actores que se forman a partir del 2008 en torno a la política	49
3.2. El adulto mayor en los planes y programas después de la Constitución del 2008, redes e ideas programáticas alrededor de la construcción de instrumentos de política.....	60
3.3. Evolución de la política hacia el 2019, la ley orgánica de las personas adultas mayores, hacia a dónde se dirige el adulto mayor en el país	66
3.4. Conclusiones preliminares	69

Capítulo 4. Selección de instrumentos, red y resultados	71
4.1 Análisis cualitativo y cuantitativo comparado de las redes de política antes del 2008 hasta el 2019.....	71
4.2. Sistema nacional especializado de protección integral de los derechos de las personas adultas mayores	79
4.3. Sistemas de protección que han jugado un rol en la construcción de una sociedad que garantiza derechos a los adultos mayores	87
4.4. Ideas del tercer sector frente al tratamiento y atención del adulto mayor en el país.....	94
4.5. Conclusiones preliminares	100
Conclusiones	101
Referencias	103

Listado de ilustraciones

Gráficos

Gráfico 1.1. Modelo ideacional-redes y resultado de la política.....	30
Gráfico 2.1 Red contexto regional y nacional del adulto mayor.....	48
Gráfico 3.1. Acuerdos ministeriales desde 2009 al 2019	64
Gráfico 3.2. Decretos claves expedidos desde el 2007 al 2018	65
Gráfico 3.3. Instrumentos que materializan la idea programática del adulto mayor como agente del derecho a envejecer activo, digno y saludable.....	68
Gráfico 3.4. Red de ideas y agentes en la construcción de la política pública del adulto mayor 2008-2019.....	69
Gráfico 4.1. Análisis comparativo red contexto, red estructura y agentes de la política pública del adulto mayor en el Ecuador	77
Gráfico 4.2. Red resultados de la política después del 2019 con la aplicación de la LOPAM	99

Tablas

Tabla 3.1. Propuesta de reformas en materia de derechos para la Constitución de 2008	55
Tabla 3.2. Propuesta de áreas y objetivos de política previos a la Constitución de 2008.....	57
Tabla 3.3. Recopilación de propuestas de derechos y garantías del adulto mayor previo a la Constitución de 2008.....	58
Tabla 3.4. Recorrido histórico de los sistemas y organismos de protección de derechos de las personas adultas mayores	66
Tabla 4.1. Medida de grado de salida red contexto.....	73
Tabla 4.2. Medida de grado de centralidad red contexto	74
Tabla 4.3. Medidas de Grado de intermediación red contexto.....	74
Tabla 4.4. Medidas grado de salida red estructura agentes	75
Tabla 4.5. Medidas grado centralidad red estructura agentes	75
Tabla 4.6. Medidas de grado de intermediación grado de intermediación	76
Tabla 4.7. Instituciones que comparten información en sus páginas en cuanto al trabajo con adultos mayores.....	80
Tabla 4.8. Sistemas de protección de derechos que transversalizan al adulto mayor	88
Tabla 4.9. Observaciones de la CIDH al Ecuador sobre políticas y programas de las personas adultas mayores	90

Esta tesis/tesina se registra en el repositorio institucional en cumplimiento del artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior que regula la entrega de los trabajos de titulación en formato digital para integrarse al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador, y del artículo 166 del Reglamento General Interno de Docencia de la Sede, que reserva para FLACSO Ecuador el derecho exclusivo de publicación sobre los trabajos de titulación durante un lapso de dos (2) años posteriores a su aprobación.

Resumen

Esta investigación analiza el cambio en la política pública hacia el adulto mayor en Ecuador, partiendo de un contexto global y regional sobre instrumentos internacionales, convenciones y planes que comienzan a reconocerlo como sujeto de derechos. Desde el enfoque de redes de política, se identifican los momentos en que el Estado ecuatoriano empieza a considerar a los adultos mayores como actores activos en la sociedad, evidenciando un giro paradigmático en los instrumentos y su aplicación. La investigación se sustenta teórica y metodológicamente en el modelo dialéctico de Marsh y Smith, combinado con el enfoque ideacional de Kisby.

En el contexto ecuatoriano, se examina el proceso de construcción del documento de demandas de los adultos mayores, recopilando propuestas de gremios, sindicatos, organizaciones, instituciones públicas y privadas, ONG y otros actores. Se contrasta este proceso con debates similares en América Latina y Europa, utilizando herramientas cualitativas y cuantitativas, especialmente análisis de redes de política, para ilustrar la evolución conceptual y práctica en torno al envejecimiento.

Finalmente, se demuestra un cambio paradigmático en la forma de nombrar y tratar al adulto mayor: de una visión asistencialista, donde era denominado viejo, a una concepción que lo reconoce como digno, activo y saludable. Este cambio se traduce en un sistema de protección articulado por más de veinte instituciones públicas, que responde tanto a situaciones de vulnerabilidad como a la garantía integral de derechos. No obstante, también se evidencian limitaciones persistentes del Estado en el trato hacia este grupo poblacional.

Agradecimientos

Siempre agradecida con Dios principalmente, por darme la fuerza para terminar este trabajo de investigación, luego a mis padres y hermano que han sido mi fortaleza, mi apoyo, mi inspiración y el amor en la vida. Quiero agradecer especialmente a mi profesora María Belén Albornoz, quien supo guiar y sostener con su profesionalismo y humanidad, sin ella nada hubiese sido posible. Quiero agradecerle por su paciencia, por compartirme sus conocimientos y además por abrirme las puertas en CTS Lab para poder colaborar con un proyecto increíble que me abrió caminos, me hizo aprender, fortalecer mis habilidades en investigación y conocer personas maravillosas.

Este camino que implicó un paso para volver a estar bien física y mentalmente mediante un proceso de aprendizaje que por casualidades o circunstancias de la vida coincidieron en temporalidades con en el proceso de escritura de este trabajo, por eso quiero agradecer a Belén Gualavisí, Evelyn Castillo y Dennise Lincango, amigas que supieron acompañar, escuchar, abrazar y sostener para poder recuperar la fuerza y el sentido de la vida, ustedes le brindaron ternura y cariño a un corazón que estaba destruido, lo reconstruyeron e hicieron de él un lugar habitable demostrándome que la vida devuelve el amor y en este caso multiplicado por tres.

Finalmente, quiero agradecer a todas las personas que me acompañaron, a las personas quienes me ayudaron con entrevistas, documentos, sugerencias y de alguna manera aportaron a esta investigación que espera ser un pequeño aporte para el adulto mayor ecuatoriano.

Introducción

Envejecemos desde que nacemos. La vejez es un paso de la vida inevitable, para la mayoría de los seres humanos. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (2023), dice que “el envejecimiento de una población es una consecuencia inevitable de los cambios demográficos fruto de la reducción de la fecundidad y un aumento de la longevidad”, lo que a nivel mundial nos plantea una serie de cambios, retos y desafíos que van desde sociales, económicos y culturales.

Los problemas que afectan de manera constante a la población adulta mayor en el Ecuador abarcan diversas dimensiones. Mejorar la calidad de vida de este grupo se ha convertido en un desafío significativo, incluso para organismos internacionales, debido al rápido crecimiento de la densidad poblacional. Por ello, resulta crucial analizar la situación del adulto mayor en el país. La vejez, a la que todos o la gran mayoría llegaremos algún día, no es un tema menor y, como muchos otros aspectos, está profundamente influenciada por la política.

Arévalo y Paz (2019), en su definición de la “calidad de vida”, le dan una mirada desde una perspectiva multidimensional que es integrada por aspectos socioeconómicos, culturales, de salud, ambientales, satisfacción, oportunidades sociales y dentro de su análisis ubican al adulto mayor como una población creciente en el problema de pobreza.

La revista metodológica científica Varona por otro lado, en relación a la calidad de vida del adulto mayor, asegura que promocionar la vejez es un reto para los países que por medio de políticas sociales que busquen mitigar los efectos de la creciente esperanza de vida y la baja natalidad, lo que genera cambios dentro de la estructura social familiar de las naciones; la calidad de vida que en la vejez, se relaciona con seguridad económica e inclusión social de los adultos mayores como miembros activos de la sociedad en sociedades que aprendan a envejecer (Rubio et al. 2015).

Los adultos mayores entran en la agenda del Estado ecuatoriano desde los años 80; sin embargo, es importante analizar cómo se desarrolla la inclusión en el país y los instrumentos de política pública implementados entre 2008 y 2019. Este periodo se toma en cuenta debido a una serie de cambios en los enfoques institucionales que se trasladaron al ámbito legislativo hasta consolidarse en la actual Ley Orgánica del Adulto Mayor.

El modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000), nos propone analizar la relación interactiva entre dos variables en las que cada una afecta un proceso continuo, ilustrado si se considera la

relación entre estructura y agencia como un proceso de aprendizaje estratégico, en este caso analizaremos este proceso en el cambio de la política pública del adulto mayor en el Ecuador.

La Constitución ecuatoriana del 2008 establece al adulto mayor como sujeto de derechos con responsabilidades y obligaciones, además de que el Estado es el encargado de establecer políticas públicas que permitan alcanzar la participación en las mismas y su ejecución. El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 (SENPLADES 2017), trata de priorizar temas de especialización en servicios de salud, pensiones no contributivas, envejecimiento activo y digno con participación intergeneracional, cuidados familiares entre otros.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) mediante la Dirección Población Adulta Mayor es el ente encargado de implementar la política pública en defensa de los derechos de los adultos mayores, específicamente mediante los Centros Gerontológicos de Atención Directa MIES, a través de tres directrices: inclusión y participación social, protección social, atención y cuidado. Esto dividido en cuatro modalidades de atención como Centros de Atención Domiciliaria, Espacios de Socialización y Encuentro, Centros de Atención Diurna y Centros Gerontológicos Residenciales.

El creciente aumento de la población adulta mayor en el Ecuador nos hace reflexionar acerca del envejecimiento. Según la Dirección de Población Adulta Mayor en el país existen 1.049.824 personas mayores a 65, es decir un 6,5% de la población. El informe de la Coordinación General de Estudios de Datos de Inclusión dice que en un futuro el Ecuador presentará 8.03% de envejecimiento poblacional (Cevallos 2022).

El MIES, en cumplimiento con sus funciones y atribuciones se encarga de dar atención a personas mayores con énfasis en grupos de atención prioritaria, vulnerabilidad, situación de pobreza y pobreza extrema es así como, en 2023 atendió a 107.971 adultas mayores a nivel nacional. El informe del Estado Situacional del Servicio de Cuidado Gerontológico para Personas Adultas Mayores provisionado por el MIES y Entidades Cooperantes del 2022, destaca respecto a la focalización de la población objetivo que

según el Índice de Registro Social -IRS- (2013-2014), se puede notar que el 80,3% de la población adulta mayor se encuentra en condiciones de pobreza y pobreza extrema; mientras que, el 19,7% pertenecen al rango de no pobreza. En tanto que, según el Registro Social (Métrica 2018), existe un 76,9% de personas adultas mayores en pobreza o extrema pobreza y un 23,1% en situación de no pobreza (Cevallos 2022, 9).

La presente investigación examina las interacciones entre los agentes involucrados en estas estructuras, los roles que se definen y cómo se institucionalizan creencias y valores.

Asimismo, aborda el cambio de tercer orden adoptado en la legislación y su implementación por parte del ministerio, analizando la influencia de este cambio en las políticas relacionadas con la inclusión social y la protección de derechos de este grupo poblacional.

Estos factores, que afectan el ámbito político, nos conducen a explorar una serie de valores y conflictos que enfrentan los actores al intentar influir en el proceso de cambio de la política. El análisis se realiza desde el modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000), complementándolo con el enfoque sobre las ideas programáticas desarrollado por Kisby.

Como variable dependiente se considerará el cambio de tercer orden, mientras que las ideas programáticas se definirán como la variable independiente, influyendo directamente en la transformación de las políticas públicas dirigidas al adulto mayor. A lo largo de la investigación, se evidencia que estas políticas han sido adaptadas progresivamente en respuesta a las transformaciones derivadas de actores, contextos sociales, políticos y económicos dinámicos y complejos. Estas decisiones han evolucionado en función de un conjunto de ideas programáticas, lo que sugiere una relación causal vinculada a la acción del Estado.

Para comprender esta dinámica, se incorporará como variable intermedia a las redes de política pública, proporcionando un enfoque explicativo sobre las decisiones, acciones, influencias y comportamientos que impactan tanto en los actores como en las instituciones responsables de generar cambios paradigmáticos. Esto permitirá analizar cómo estas redes articulan las ideas programáticas y las traducen en políticas concretas.

Pregunta de investigación

¿Por qué se generó un cambio de tercer orden en el rediseño de la política del adulto mayor entre los años 2008-2019 en el Ecuador?

Objetivo general

Explicar el cambio que configura el rediseño de la política pública del adulto mayor en el Ecuador entre 2008 y 2019.

Objetivos específicos

- Caracterizar el contexto y las redes de política en el cambio a partir de las ideas programáticas de la política pública del adulto mayor durante el 2008 al 2019.

- Analizar las redes de política que intervienen en el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, sistema creado a partir del 2019.
- Identificar los instrumentos privilegiados para dar cuenta de la relación contexto estructura y las ideas programáticas dentro de las redes de política identificadas, para entender el cambio de tercer orden de la política pública del adulto mayor.

Hipótesis

En la configuración del cambio la política pública del adulto mayor desde el año 2008, se detectan cambios de tercer orden, hasta el 2019 que se pretendía cambiar una serie de instrumentos y la aplicación de la política por lo que, en el año 2019 la Ley Orgánica del Adulto Mayor crea el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (SINEPIDPAM), siendo el MIES el ente rector de este organismo con una cobertura de 64.899 adultas mayores en el 2022 en las unidades de los servicios y centros gerontológicos que ofrece el MIES (Cevallos 2022).

En este sentido, la hipótesis plantea que existe un cambio de tercer orden en la política pública del adulto mayor que responde a un cambio en la configuración de las redes en torno a las ideas programáticas que da como resultado una serie de cambios profundos que han jugado un rol fundamental en la construcción de la política, desde la legislación, los planes y programas enfocados a la política que se han ido desarrollando con la participación de una serie de actores e instrumentos que interactúan entre sí.

Las necesidades de adaptación del Estado a un entorno que es cambiante, sin duda es un proceso permanente, según Izquierdo (2021) si las instituciones funcionan de manera apropiada generan resultados en la política previsibles en los actores y demuestran su capacidad de sostenerse a través del tiempo y sus patrones de comportamiento. Dado esto, se considera que esta investigación presentará una importante mirada a la política pública del adulto mayor generando una reflexión general de cómo se encuentra la política en el Ecuador y si el cambio de esta ha logrado cubrir las necesidades del adulto mayor ecuatoriano en situación de vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema durante el 2008 hasta el 2019 que será nuestro periodo de análisis.

Capítulo 1. Marco teórico y metodológico

El presente capítulo presenta el marco teórico y la metodología de la investigación. Se expone un recorrido conceptual por el campo de las políticas públicas, con énfasis en enfoques como el neo-institucionalismo y las redes de política, que permiten comprender las dinámicas entre actores, instituciones e ideas en contextos democráticos y latinoamericanos. A su vez, se detalla el enfoque metodológico que orienta el estudio, fundamentado en el análisis contextual y estructural del proceso de formulación de políticas públicas dirigidas a la población adulta mayor.

1.1. Marco teórico

Este capítulo hace un esbozo teórico sobre el campo de las políticas públicas. En un momento de la historia se asume que la disciplina se conforma en torno a la existencia de un contexto democrático estable y la persistencia de un ambiente y plataformas de observación independientes situadas fuera del gobierno en las que se puede observar y criticar acciones públicas, esto desde una perspectiva norteamericana en la que se construye esta disciplina (Nelson 2001). De acuerdo con Roth (2021) Laswell, solía llamar a este campo Policy Sciences of Democracy por su desarrollo en regímenes democráticos capitalistas occidentales, poco a poco la visión de su relación con la democracia fue dejada atrás

Por otro lado, la compleja historia de América Latina en torno a la construcción de la política pública ha generado instituciones y patrones de pesada herencia que involucran características varias, que han influido en este pesado mundo, así lo afirma Méndez (2020) en el que esta investigación recae ya que el estudio del adulto mayor no es ajeno a este contexto.

Desde que Laswell propuso conectar el análisis técnico de las políticas públicas con el contexto social y político, en el que el buscador de políticas necesita comprender el contexto específico de una iniciativa de políticas con el fin de obtener una visión objetiva del diseño y las relaciones entre los factores que afectan su desarrollo, los actores, las instituciones y las ideas, buscando respuestas de porqué la política resulta de una manera y no de otra, sin dejar a un lado el hecho de que actúan dependiendo de las estructuras sociales, del contexto económico y el político, factores que influye de manera directa en ellos es necesario hacer un recorrido por los conceptos básicos de política pública, los análisis teóricos del enfoque redes de política (Howlett, Ramesh y Perl 2020).

Por otro lado, y bajo el mismo precepto de democracia y participación, América Latina ha podido intervenir en una variedad más amplia de temas y opciones de política pública e

instrumentos. Dentro de un contexto de constante lucha por una legitimidad política frágil, con negociaciones constantes, boicots, retrasos en la implementación de las políticas, participación baja de los actores y crecimiento de esta conforme se desarrolla el proceso de la política pública (Méndez 2020).

En este contexto y bajo las teorías contemporáneas neo institucionalistas que abarcan una concepción más sofisticada del papel que juegan el rol de las ideas en el proceso político, tomando en cuenta la presencia particular de los actores, la naturaleza de la organización dentro de la cual operan, las elecciones políticas del pasado y las ideas moldeadas por un sustrato institucional e ideacional que afectan sus posiciones y decisiones tomadas en el presente (Howlett, Ramesh y Perl 2020), la investigación marca un engranaje teórico que nos da luces de cómo es que las ideas entran a jugar un papel importante en el cambio de la política.

1.1.1. Política Pública

Dentro del análisis que el Sistema Regional de Información y Aprendizaje para el Diseño de Políticas Públicas en torno al envejecimiento se realiza un examen sobre las definiciones de política pública, Oszlak y O'Donnell (1995), hacen referencia a que las políticas públicas son acciones u omisiones del Estado en relación a que son problematizadas socialmente, siendo el Estado un actor central, por otro lado, Nirenberg, Braweman y Ruiz (2003) toman la desde la línea de la implementación de la política pública se van por la intervención del Estado como actor central y responsable de la materialización de los derechos de los diferentes grupos sociales y se cita a Kirchner (2007), dice que las políticas públicas constituyen un nexo entre el Estado y la comunidad que sugiere la existencia de una situación problemática que evidencia que hay una materialización de un derecho (Roqué et al. 2016).

Villareal y Martínez (2010) nos ofrece un recopilado de enunciaciones de lo que él define como conceptos de política pública, ya que él mismo ha recibido diferentes acepciones cercanas entre sí. Su primera definición de política pública es lo que el gobierno hace o deja de hacer, es decir la acción gubernamental dirigida hacia el logro de los objetivos fuera de sí misma, que da como resultado el conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, cuyo foco es un área determinada de un conflicto o tensión social.

Dice que se trata de decisiones públicas, las cuales confieren la capacidad de obligar, pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cuál han participado una pluralidad de actores públicos y privados. Por otro lado, la política pública dentro de los impactos de la

actividad gubernamental define a las acciones de las autoridades en el seno de la sociedad mediante cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.

Una línea de acción elegida o una declaración de intenciones, es otra de las definiciones que Villareal y Martínez (2010) concibe de la política pública, que es un proceso mediante el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública es decir, dispositivos políticos administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos, mediante el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones de régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de estas.

El estudio de políticas públicas, según Vidal y Déniz (2012) se refiere a las actividades del Estado en el seno de la sociedad, así mismo, como la sociedad ve a estas actividades hacia el cómo y el deber ser de las propuestas para alcanzar un fin, Roth (2021) dice que se veía a las políticas públicas como un problema complicado asemejándose a un rompecabezas con contingencias.

Roth (2021) señala que, desde la perspectiva de Lindblom y Dahl la importancia del carácter extra racional de la decisión política recae en que nunca se va a tener una explicación completa de la política pública, ya que las alternativas combinan objetivos y valores de distinta manera, en términos de causa y efecto, dejando un espacio a la incertidumbre a través del uso de la una estrategia incrementalista en el desarrollo de políticas públicas.

La acción pública en América Latina según Méndez (2020), viene de una pesada herencia que se enmarca en la situación de los gobiernos que involucra situaciones y características propias de esta área del mundo, cita a Schmitter quien argumenta que la sobre burocratización de América Latina y un sistema presidencial burocratizado hace que sea fácil aprobar política pública pero que sea difícil de sostenerla.

El caso de América Latina para Méndez (2020), agravan las condiciones de hacer política pública por la escasez de recursos, la incapacidad para predecir la evolución social, los problemas de acción colectiva, los múltiples problemas públicos, las decisiones de las grandes economías internacionales y toma en cuenta que es una ciencia multidisciplinaria en la que se presenta la batalla de escoger las metodologías más adecuadas para su aplicación, se presenta el problema que esta multidisciplinarietà resulta un tanto contradictoria por lo que implica, para el autor, la carencia de rigor intelectual e identidad profesional.

Según Hernández, Carrasco y García (2021) la compleja historia de la política pública en Latinoamérica se debe a tres factores, el primero es que el desarrollo del campo no se originó en la región y llega de manera tardía, como segundo punto la asociación del lenguaje y sus conceptos al neoliberalismo por el momento histórico de inclusión en la forma de administración de Latinoamérica, que según los autores es una apreciación sesgada que causa algunos inconvenientes y para finalizar la convivencia de distintos paradigmas, lenguajes y administración pública entrando a un espacio que se caracteriza por la construcción híbrida entre tradiciones heterogéneas heredadas de la colonia, la planificación soviética, el desarrollo cepalino y clara personalización del poder consecuencia del clientelismo

1.1.2. Categorías y clasificación de las políticas públicas

Las estructuras de poder sometidas a cambios, variantes y singularidades responden a un tipo de respuesta por lo que no hay, entonces, una política general ni una estructura de poder total según Aguilar Villanueva (2007), así mismo en su reflexión concluye que las políticas no pueden reducirse en todas las decisiones públicas a un simple o sofisticado ejercicio de costo-beneficio entre diversas acciones de acción en abstracto, no toda política es posible ni cuenta con un alto grado de elegibilidad en un sistema o circunstancia político administrativa.

Cuervo (2015) propone una clasificación para diferenciar los distintos niveles en los que se formulan las políticas públicas y su alcance en el ámbito de actuación detallados como:

- Políticas de Estado: que son aquellas que se formulan en un gobierno con la pretensión de ser política de Estado, generalmente estas pasan a desarrollar principios y directrices constitucionales,
- Las políticas de gobierno que se transforman en políticas de Estado: las formula el gobierno para materializar los objetivos de su plan de desarrollo por el grado de efectividad y aceptación del contenido de la política, por lo que otros gobiernos se ven en la obligación de continuarla o convertirla en una política de Estado. Tres elementos fundamentales deben estar presentes acuerdos políticos que garanticen su continuidad, consensos sociales acerca de la necesidad y su permanencia asociada a los buenos resultados y amarres institucionales que pueden ser leyes o compromisos presupuestales,
- Políticas de gobierno que no se transforman en políticas de Estado: constituye un sello característico del gobernante de turno, se formulan dentro de un gobierno para concretar su plan de desarrollo y termina en ese mismo gobierno,

- Políticas territoriales: que son políticas de Estado o de gobierno que formulan entidades territoriales en desarrollo de sus competencias,
- Políticas institucionales: dan directrices internas que desarrollan otras entidades para cumplir de mejor manera sus competencias, en sí mismas no constituyen una política pública en el sentido estricto de la definición, pero sí definen un marco de actuación (Cuervo 2015, 30-31).

En un primer momento, Lowi (1964) clasifica a las políticas como regulatorias, distributivas y redistributivas, clasifica a la política distributiva como una arena pacífica que se caracteriza por cuestiones que no implican la rivalidad y se tratan a través de recursos públicos divisibles, en los que surgen liderazgos efímeros que desaparecen cuando las demandas son satisfechas.

Por otro lado, Lowi (1964) explica que las políticas regulatorias surgen dentro de una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder con intereses contrapuestos que se mueven en torno a una misma cuestión y se ven obligados a formar coaliciones por cuanto, la búsqueda de una eventual solución que puede o no favorecer de igual manera a las partes, en la que los liderazgos tienden a ser pasajeros, según las cuestiones en disputa.

Finalmente, habla de una política más audaz y radical, la política redistributiva que aborda cuestiones agudas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social ya previamente establecidas, por lo que la arena es más tensa y conflictiva dando como resultado que las conclusiones ahí tomadas son poco significativas puesto que la toma de decisiones final afectará a sectores de la sociedad en puntos cruciales de su existencia (Lowi 1964).

Desde una perspectiva tradicional positivista se opta por ir dividiendo el objeto de la política pública, desde una visión holística se trata de entender que todas las relaciones las causas y efectos de la política pública para tomar decisiones basadas en evidencia científica para facilitar la predictibilidad en las decisiones y de sus consecuencias esto se expresa como el paradigma del individualismo, las teorías de elección racional y elección pública (Roth 2008).

1.1.3. Metodología y ontología de la investigación

Dependiendo de la visión del mundo, el investigador seleccionará aquellas teorías, factores o variables que le permitan explicarla. Así, se proponen teorías para comprender los fenómenos, acompañadas de demostraciones teóricas sustentadas en evidencias o pruebas científicas que las confirmen o refuten (Roth 2008) la presente investigación, por su enfoque neo-institucionalista sociológico, se enmarca dentro del realismo crítico. No obstante, antes de ello, se presenta un breve bosquejo ontológico sobre las relaciones entre la mente y el mundo.

Milán (2019), propone un ejercicio de pensar la forma en la que las reflexiones ontológicas puede representar causales entre actores, contextos e instrumentos, desde lo la ontología filosófica de Jackson (2016), quien sugiere concepciones sobre la relación mente mundo y cómo estas conexiones generan afirmaciones y bases para defender su existencia y material ideacional, supone que el mundo puede ser asumido como la prolongación de la mente y recreado por experiencias vivenciales del individuo que supone que la realidad y si la constatación parte de capacidades cognitivas y experiencias vivenciales que permiten al sujeto producir e interpretar su entorno.

Las concepciones dualistas, por otro lado, asumen al mundo desde afuera de la mente y la experiencia de los sujetos en un ejercicio que va más allá de la interpretación hacia el otorgamiento de explicaciones causales sobre la realidad, una correspondencia entre proposiciones empíricas y teóricas, el carácter real del mundo independiente de la mente, el enfoque dualista reconoce el contexto político material donde se desarrollan los procesos políticos (Milán 2019).

Dentro de la metodologías para el diseño de políticas (Fontaine 2019), describe las 4 metodologías, la primera, el neo positivismo que está orientado a producir explicaciones del mundo orientadas por variables con el análisis contra-fáctico de datos observables eventualmente integrados en modelos predictivos, demanda que los modelos académicos realicen comparaciones nomotéticas guiadas por variables para probar un posible co-variación, derivado en una concepción probabilística de causalidad. Además, dice que se realizan estudios de casos a profundidad conducidos de manera deductiva para aplicar o probar leyes generales que salen de las comparaciones siguiendo métodos de convergencia o variación concomitante.

Así mismo, como segunda metodología, describe al analiticismo que va hacia la teorización de tipos ideales produciendo interpretaciones del mundo orientadas por variables, con el análisis contrafáctico de datos observables organizados por tipologías, para los analistas no existe un mundo independiente de la mente contra el cual se pueda probar una teoría, aquí la comparación de casos no es una estrategia de investigación porque el tipo ideal no tiene una parte empírica discreta por lo que usa comparaciones inductivas, es decir, combina el estudio inductivo de N grandes con estudios de caso que se analizan a profundidad

Fontaine (2019), describe también, el reflexivismo para teorizar la condición propia del actor produciendo razonamientos orientados por casos que se basan en interpretaciones críticas del

mundo, los reflexivistas replican y comparan los estudios de caso sobre asuntos comunes involucrándose con una comparación de variables para confirmar sus teorías, provocar cambios sociales de acuerdo con la lógica determinística de la causalidad.

Jackson (2016) nos presenta las implicaciones de las metodologías para el diseño de las políticas públicas, en la presente investigación tomaremos el realismo crítico. Fontaine, citando a Jackson menciona que las teorías de alcance medio son del realismo crítico y que apuntan a la formulación y comprobación lo que produce explicaciones orientadas por casos dice:

Procede mediante el análisis trans-factual de datos no-observables, que son incluidos en patrones contingentes o contextuales de causalidad. Al alinear sus métodos con esta metodología, uno realiza comparaciones guiadas por casos, concebidas como experimentos naturales para dilucidar los poderes causales (Jackson 2016: 56), lo cual resulta consistente con una lógica determinística de la causalidad. Por lo tanto, los realistas son más convincentes cuando realizan comparaciones de pocos casos (N pequeña) y una estudiosa profundidad de casos típicos o influyentes [...] pueden servir para eliminar factores no-explicativos e identificar mecanismos causales como combinaciones de factores causales que explican resultados particulares (Beach y Pedersen, 2016 en Fontaine 2019, 121).

Las teorías realistas se preocupan por dar explicaciones causales no predictivas, según Fontaine, por otro lado, Salomón (2000 en Fontaine 2019), señala la problemática de este corriente diciendo que las interacciones entre el Estado, el gobierno, autores no estatales, organizaciones internacionales, comunidades internacionales resultan de las transformaciones constantes, y es ahí que se conciben como una combinación de actores, valores sociales e instrumentos que se aplican en situaciones reales dependientes directamente del contexto con instrumentos que gozan de autonomía frente actores individuales y colectivos (Fontaine 2019). Así mismo Fontaine (2019) indica que, los “estudios más recientes interesados en los cambios de políticas e institucionales reconocen que estos son producidos por mecanismos causales complejos que articulan ideas, intereses e instituciones, los cuales no pueden ser tratados como variables independientes”.

José Luis Méndez, reconoce la dificultad de definir y jerarquizar los problemas de la política pública, reconoce que los sistemas son dinámicos y se caracterizan por una inestabilidad que van desde factores exógenos, eventos de empresarios públicos, redes, ciclos de opinión, grado de complejidad, de aceptabilidad por lo que los gobiernos deben adoptar agendas estratégicas, esta resolución de problemas y proceso de toma de decisiones se complementa con la

conformación de equipos de actores políticos y burocráticos en la arena de las políticas públicas (Fontaine 2021).

Roth (2021), es enfático en que es necesario estudiar el contexto propio para la construcción de modelos propios teóricos que sean más generalizables de lo contrario el tomar modelos foráneos seguirá conduciendo a la falta del desarrollo en América Latina, enfatiza que es necesario conocer los procesos sociopolíticos y administrativos de América Latina para aplicar adecuadamente teorías externas a este y dice que, la introducción de elementos interpretativos en la raíz de la política pública permite reconectar a la ciudadanía con la construcción de las políticas públicas. Las políticas públicas se perciben como justas y efectivas solamente en la medida que sean consideradas legítimas por parte de la mayoría de la sociedad (Roth 2021).

1.1.4. El neoinstitucionalismo en el análisis de política pública

El neoinstitucionalismo es un enfoque teórico que permite comprender la capacidad que tienen las instituciones para modificar el comportamiento de los individuos (March y Olsen 1983). Partiendo de la comprensión de las instituciones como el conjunto de normas, leyes y valores, el neoinstitucionalismo determina que son estas las encargadas de configurar las preferencias y el comportamiento de la sociedad (March y Olsen 1983). Según Roth (2014), el neoinstitucionalismo es un movimiento de origen multidisciplinar que considera varias vertientes o variables, en relación a la política se habla de la acción colectiva al centro de análisis, convirtiendo el enfoque para entender a la vida política, asignando así un papel central a las normas y los valores vigentes dentro de las organizaciones.

Específicamente en el campo de las políticas públicas, Eslava (2010), hace un análisis, no sin antes adentrarse al estudio de las corrientes institucionales desde un trabajo teórico con un enfoque macro que brinda una lista general de variables relevantes que nos permiten generar preguntas para orientar la investigación, desde la teoría o posiciones generales que permiten diagnosticar el objetivo o fenómeno de estudio, explicar procesos y producir los resultados. Finalmente, la representación de una situación particular que tiene un alcance más limitado que el enfoque y la teoría, contiene supuestos específicos sobre los valores de las variables críticas y sobre la naturaleza de las relaciones particulares tomando a autores como Ostrom (2005) y Sabatier (2007).

El estudio de las instituciones para Eslava (2010), no solo busca respuestas en el marco general de las interacciones que tienen lugar en el sistema social, sino que ocupa una

incidencia en el nivel micro de la vida ciudadana, ya que el conjunto de reglas puede variar sustancialmente entre casos concretos o sectores específicos, afirma que trata de un enfoque centrado en los detalles. Así mismo, destaca que adoptar el enfoque neoinstitucional implica que las personas son protagonistas de la decisión social, sin embargo, toma distancia de la conducta individual y competitiva tomando en cuenta la influencia entre actores e instituciones.

Otro rasgo común del neoinstitucionalismo es, dice Eslava (2010, 101) es:

Llevar a cabo análisis que permitan tener la capacidad de recomendar los cambios necesarios para configurar un marco institucional que posibilite la obtención de mejores resultados sociales, así como predecir el desempeño futuro del conjunto de interacciones objeto de estudio.

Esto ayuda a explicar la conducta humana yendo hacia una renovación del institucionalismo que se había centrado en los aspectos formales de las instituciones. La noción se extiende mucho más allá y considera fuertemente el comportamiento de los individuos y cómo las instituciones están reflejando valores. Desde el surgimiento de este enfoque teórico, han surgido distintos tipos de neoinstitucionalismo en diferentes disciplinas. Por ello, tenemos como principales enfoques el neoinstitucionalismo económico (Soto 2024, Powell y DiMaggio 1997), el neoinstitucionalismo histórico (Hall 1993; Hall y Taylor 1996; Pierson 2004), el neoinstitucionalismo sociológico (Powell y DiMaggio 1999) y el neoinstitucionalismo de elección racional (Ostrom 2005).

Los principales aportes del neoinstitucionalismo económico realizado por Soto (2024), permiten comprender como las instituciones societales como el gobierno, la ley, los mercados, las convenciones societales y la familia han moldeado el comportamiento económico. Por lo tanto, aplica conceptos y métodos de la teoría económica a objetos de relaciones sociales no denominadas mercantiles, así el mercado aparece como dotado de propiedades de naturaleza institucional. Para ello, Soto (2024) señala que las instituciones que logran ser más eficientes e inclusivas logran que las sociedades tengan mejores condiciones económicas, mientras que las instituciones que no han modificado sus reglas económicas tienden a que los actores se estanquen en el desarrollo económico de la sociedad.

Por otro lado, Powell y DiMaggio (1997) reflexionan en que la economía neoinstitucional busca integrar una dimensión institucional como un factor que reduce la incertidumbre lo que hace que se vuelva un factor determinante para la elección de los actores a la teoría de la

elección racional, se pretende construir una teoría general de la interacción entre los intereses y el sector público en el que los individuos son los actores centrales del proceso político y actúan de manera racional para maximizar el beneficio personal. Es así como las instituciones deben adaptarse para facilitar la obtención de los beneficios económicos de los individuos.

El neoinstitucionalismo histórico ha sido desarrollado principalmente por Hall (1993), quien a través de su investigación analiza como las instituciones establecidas en el pasado determinan las políticas económicas de los Estados, y a su vez generan mayor dificultad al momento de realizar algún cambio. Desde esta perspectiva, los actores tienden a interactuar con las instituciones desde una dinámica predeterminada, por lo tanto, las estructuras de poder configuran los cambios deseados para la sociedad o a su vez, determinan cierto tipo de comportamiento para llevar a cabo una política.

De la misma forma, Hall y Taylor (1997) sitúan al Estado como centro del análisis conceptualizando la relación entre instituciones y el comportamiento individual en términos generales, se presta especial atención a las asimetrías del poder que se derivan de la acción y del desarrollo de las instituciones. El concepto de path dependency se encuentra enmarcado dentro de este ya que describe la existencia de movimientos cumulativos que cristalizan los sistemas de acción y las configuraciones institucionales propias de la política pública y de un subsistema particular.

La perspectiva de neoinstitucionalista de la elección racional desarrollada por (Ostrom, 2005, 5) se aleja del reduccionismo que se presenta como un marco general para el análisis institucional basado en la teoría de la elección racional y la teoría de los juegos y comportamientos comprobados. El análisis de estas interacciones nos permite explicar las características o los resultados de la política pública, también se trata de entender que factores influyen sobre la estructuración de esta en la arena de acción para ellos se consideran las reglas establecidas por los participantes, las características físicas del contexto y las particularidades propias de la comunidad política. Por lo que, se espera que las instituciones mediante las mismas comunidades humanas logren obtener el comportamiento óptimo de los individuos pertenecientes a la comunidad para la preservación de los recursos a largo plazo.

Según Peters (2003) este fenómeno va a determinar y moldear con más fuerza la trayectoria específica para la acción pública, las instituciones públicas tienden a desarrollar sus procesos y actividades a través de procedimientos estandarizados y rutinas. Tiene la capacidad de explicar trayectorias nacionales en las políticas públicas, sobre todo económicas y sociales, es

poco pertinente para la predicción o percepción por que explica lo que ocurre a través del tiempo.

Con respecto al neoinstitucionalismo sociológico, se desarrollará en el siguiente apartado, dado que es el enfoque teórico que se aproxima y se utiliza en este trabajo de investigación.

1.1.5. Neoinstitucionalismo sociológico

El neo institucionalismo sociológico se inserta en una renovación de las orientaciones y las conclusiones de la sociología de las organizaciones, postula a que la mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas en particulares por lo que, el estudio de las organizaciones debe integrar variables culturales en la aprensión de las condiciones de formación y funcionamiento de las organizaciones, es decir, elementos cognitivos que se entienden como instituciones culturales que pesan sobre comportamientos individuales que determinan la legitimidad de las organizaciones (Roth 2014; Powell y DiMaggio 1999).

La disciplina del institucionalismo sociológico parte de mostrar la importancia de las instituciones en la vida política, la producción y re producción de la sociedad dentro de los proceso de socialización a partir de análisis de conformación de patrones valores y marcos de referencia, las instituciones consisten en estructuras y actividades cognitivas normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social, muchas veces constituidas por procesos de construcción histórica de prácticas culturales específicas que se han convertido en disposiciones formales (Hall y Taylor 1996; March y Olsen 1983; Peters 2003).

La investigación se enmarca en el neoinstitucionalismo sociológico porque este enfoque permite analizar cómo las estructuras sociales, las normas, los valores compartidos y las relaciones simbólicas configuran el comportamiento de los actores dentro del sistema de políticas públicas. En el caso del cambio en la política del adulto mayor en Ecuador entre 2008 y 2019, no basta con observar instrumentos de decisiones formales o marcos legales, es fundamental comprender cómo los actores se vinculan, cómo se construyen significados compartidos y cómo influyen estos elementos en la toma de decisiones y en la capacidad de agencia. El análisis de redes, en este sentido, resulta una herramienta clave, ya que permite identificar las conexiones entre actores y actantes, las posiciones que ocupan y las dinámicas que emergen de esas relaciones. Desde esta perspectiva, el neoinstitucionalismo sociológico ofrece un marco teórico robusto para captar la complejidad del entramado institucional y social que da forma al cambio de política pública.

1.1.6. Cambio de políticas

Baumgartner y Jones (1993), Chaqués (2001), Rhodes (1997) y Muñoz (2013) coinciden en que las políticas públicas se caracterizan por periodos de larga estabilidad, aunque de forma periódica aparecen cambios en subsistemas políticos que tienen un apoyo institucional fuerte basado en un conjunto de ideas todo esto desde la interacción y negociación de actores públicos y privados.

Así como el envejecimiento implica persé un proceso de cambios a nivel físico, biológico, social así mismo Pierre y Peters (2000) afirman que el Estado se transforma como consecuencia de cambios acelerados en el entorno pues esta necesidad viene con la necesidad de mejora de reacción y adaptación del Estado para el cumplimiento de sus metas.

En el Ecuador el caso no es distinto, la formulación de políticas en un contexto de contante cambio como lo señalan Mejía et al. (2011), ha transcurrido en una permanente alternancia entre la rigidez y la volatilidad de los acuerdos entre los actores, los factores que erosionan la posibilidad de formar coaliciones a largo plazo basándose en la ausencia de horizontes políticos que fomenten la cooperación y la ausencia de agencias o mecanismos para sancionar o vigilar acuerdos, sin horizontes a largo plazo se buscan soluciones con impacto limitado.

Capano (2009) asegura que el cambio es la actividad principal de todas las ciencias por lo que se enfrenta a los mismos problemas analíticos cuando se trata de enfrentarlo, así para estudiar y explicar el cambio, en primer lugar, se debe saber si este es lineal o no lineal, desde un modo de progresión de los acontecimientos, su dinámica de desarrollo, si es evolutivo o revolucionario y los motores de cambio.

Analizar el cambio en la política pública, según Capano (2009), consiste en construirlo desde el desarrollo de premisas epistemológicas de investigación en base a 5 elementos detallados a continuación:

- Definición del objeto de cambio de política que toma en cuenta los elementos de la política que pueden ser modificados como el contenido de la agenda de la política, las características de los instrumentos y los mecanismos de implementación.
- Tipo de cambio que puede darse de manera incremental o radical. El cambio de tipo incremental será un cambio de primer orden que presenta un solo circuito de aprendizaje, un cambio marginal del status quo; el cambio radical es cuando es un cambio de tercer orden o paradigmático, cualquier cambio profundo de la situación actual

- El resultado que puede ser reversible o irreversible. Al ser reversible puede retornar al punto inicial de la política, mientras que en el irreversible es imposible retornar a situaciones pasadas de la política.
- Nivel de abstracción y dilema estructura agencia. El nivel macro, donde el cambio es percibido como el resultado de una competencia política, coyuntura u opinión pública. Nivel micro: reconstrucción en profundidad del desarrollo político, simplificación útil de la realidad. Dividido en dos perspectivas: perspectiva macro: la estructura, dimensiones como el entorno socioeconómico, opinión pública, comportamientos colectivos, y perspectiva micro: agencia, preferencias y comportamientos individuales.
- Mecanismo causal, variables explicativas y dimensiones configurativas. La Lógica causal: noción de causalidad positivista vs causalidad compleja basada en combinaciones causales, mientras que la variable explicativa son muchos los factores que influyen y determinan el cambio y desarrollo de las políticas.

Tipos de cambio de política

Un fenómeno dinámico que parte de un proceso no lineal, producto de interacciones de sus múltiples partes dentro de un contexto que puede incidir en ciertas acciones o evaluaciones, en la que en todo su desarrollo va presentando cambios determinados por reglas, patrones e instituciones es, la política pública, la misma que para su análisis resalta la importancia del rol de las ideas como variable explicativa trayendo a su investigación el rol de los expertos y la autonomía del Estado (Capano 2013; Jann y Wegrich 2007; Heclo 2003; Peters y Linder 1993; Sabatier 2007).

Hall (1993), contempla tres niveles de cambio, de primer orden, de segundo orden y de tercer orden o cambio paradigmático. Los cambios de primero orden se caracterizan por el ajuste de los resultados en fusión de políticas anteriores y del contexto en el cual se desarrolla, siendo ajustes rutinarios que van a alcanzar objetivos específicos

En segundo lugar, están los cambios de segundo orden, los cuales llegan a modificar los instrumentos para la implementación de la política pública, sin llegar a alterar de manera definitiva los objetivos planteados, los cambios de instrumentos se caracterizan por cubrir una insatisfacción generada.

Finalmente, los cambios de tercer orden o cambios paradigmáticos, que serán eje central en esta investigación, se caracterizan por implementar cambios más fuertes en la política ya que modifican de manera radical su formulación, sus instrumentos orientadores y objetivos,

además estos cambios vienen acompañados de cambios sustanciales en el discurso empleado por los responsables políticos (Hall 1993).

1.1.7. Redes de política

Klijn (1997), define a las redes de política como patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, Marsh y Smith (2000) las definen como estructuras que limitan y facilitan a los agentes, las relaciones que se estructuran dentro de ellas definen los roles que desempeñan desembocando en una institucionalización las relaciones de poder dentro y fuera de la red tomando en cuenta aspectos socioeconómicos y políticos de una manera amplia.

Börtzel (1998), define a las redes como un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica que vinculan una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política e intercambian recursos para conseguir objetivos comunes

Las relaciones entre actores son una de las cuestiones indispensables en el estudio de las políticas públicas, Maldonado (2011) parte de que el gobierno ya no constituye el centro de las decisiones públicas en los modelos democráticos de intermediación de intereses. Asume desde la gobernanza que el Estado debe proveer condiciones para que los diferentes actores logren constituirse en redes de política en la que la funcionalidad y legitimidad va a depender de la capacidad de enfrentar nuevas temáticas y satisfacer expectativas.

Muñoz (2013) recoge los apartados de Atkinson y Coleman (1989), que distinguen los ejes estructurales en una red en primer lugar, los recursos que tiene el Estado, define su capacidad y autonomía para controlar la política y por otra parte la capacidad de organización de los grupos de interés. Por otro lado, Marsh y Smith (2000) miden la misma autonomía a partir de variables como la existencia de un marco legislativo y su capacidad de llevar a delante objetivos mediante un conjunto de recursos, la movilización y la capacidad de influencia de los grupos de interés que se estiman desde el grado de monopolización en la representación de intereses, la cohesión interna del grupo y el número de actores que intervienen en la red.

Villareal y Martínez (2010), señala que las políticas tienen como objetivo sine qua non la participación de más agentes, además de los que pertenecen al gobierno, obedece a la condición de participación de agentes públicos basado en la idea de Estado- sociedad, por lo que el análisis de redes de política parte del supuesto de la intervención de las sociedades contemporáneas en las acciones del gobierno con los grupos sociales.

Chaqués (2004), Zurbriggen (2011) y Evans (1998) nos dicen que las redes de política pública son un conjunto de relaciones relativamente estables, comunidades políticas, entre actores públicos y privados que forman un grupo complejo que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente para alcanzar objetivos comunes respecto a la política.

Heclo (2003), nos presenta algunos de los rasgos de las redes de política, redes temáticas, en estas los participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto de la política, sus miembros comparten la misma información y conocimientos similares sobre los problemas de la misma. Además, estas pueden o no formar un grupo de acción con creencias comunes, estas hacen que sus participantes se reconozcan como conocedoras o expertas en buscar respuestas.

El otro componente que las identifica son las comunidades de política, Heclo (2003), en las que las redes son firmes y con pocos participantes que comparten valores básicos e intercambian recursos para que esta exista, Marsh y Rhodes (1992) presentan un análisis entre los grupos de interés y el Estado, localizados a niveles intermedios para ellos el cambio de la red viene desde la economía y el mercado que es una fuente de inestabilidad por las alteraciones, innovaciones, conocimientos tecnológicos e innovaciones institucionales que se pueden generar en la red.

Compston (2009), teoriza a las redes de política en términos de intercambios de recursos en la política pública en el marco de la interdependencia de actores y para el autor son cinco las variables que intervienen en las redes de política: los recursos, preferencias, estrategia, los problemas percibidos y sus soluciones, las reglas y las normas, estudia a las redes de política como un cambio en la teoría de la política pública.

1.1.8. Modelo dialéctico

El modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) combinan los niveles de análisis medio, micro y macro para examinar el efecto de la red de políticas en los resultados de la misma, para ellos existe una relación dialéctica tanto dentro de la red de actores como las diversas redes encontrando así una relación interactiva entre los actores que definen, dan forma, interpretan y limitan la red, como consecuencia hay una compleja relación entre la estructura y la agencia.

No hay una red unidireccional entre la red y el resultado, por lo que Marsh y Smith (2000) proponen estudiar tres tipos de relaciones dialécticas dentro del proceso de la política:

- Estructura y agentes: Los agentes negocian recursos dependiendo de sus creencias e intereses. Dentro de la red se producen nuevas negociaciones e interacciones. Los actores adquieren un aprendizaje estratégico que hace que la estructura cambie. La estructura funciona como un limitante para los actores,
- Red contexto: La interpretación de la red no garantiza un resultado. La red es permeable a factores exógenos dentro de la política como, por ejemplo: instituciones públicas, sistema económico, tendencias políticas, redes anexas, etc.
- Red y resultados: Determinada por las dos primeras. Los resultados pueden influenciar en la red mediante distribución de recursos, debilitamiento de intereses particulares y aprendizaje estratégico adquirido por los actores al punto de llegar a afectarlos dentro de la red (Marsh y Smith 2000).

1.1.9. Modelo ideacional

Kisby (2007), a su enfoque lo denomina ideacional y propone que las ideas de los actores que juegan un papel dentro de la red deben ser tomadas en cuenta, no solo como meros discursos que los actores usan para movilizar a la red y sus preferencias dentro de la política, este debe ser tomando en cuenta como un elemento de tipo cohesionador dentro de la estructura.

Dentro del análisis de redes, el modelo ideacional de Kisby es un esbozo al modelo dialéctico de Marsh y Smith que recoge la intervención de los actores al interior de las políticas públicas para generar resultados a través de las elecciones, las necesidades de visibilizar los cambios suscitados dentro de la red y el resultado de la política influenciada por factores exógenos y endógenos (Kisby 2007), el rol preponderante que toman las ideas dentro de este contexto es lo que define al modelo ideacional, las creencias programáticas son las que llevan a la red a ser integrada, estas mismas generan agencia y determinan el resultado de la política lo que nos lleva a definir cuál es el papel del actante dentro de la estructura de la red (Albornoz 2015; Castellanos 2021).

Donde las creencias programáticas particulares de los actores que interactúan dentro de la red han adquirido vida propia lleva a que adquieran una cierta influencia en los resultados de la política, por lo que estos merecen ser analizados de manera empírica, pues estas ideas están influenciando de manera directa las relaciones interactivas dentro de la red y los resultados de la política (Albornoz 2015) (Gráfico 1.1).

El diagrama ilustra el proceso de influencia causal y retroalimentación en un sistema de políticas. Las componentes y sus interacciones son las siguientes:

- Contexto ideacional** y **Creencias programáticas** están conectados por una doble flecha horizontal.
- Contexto ideacional** y **Contexto estructural** están conectados por una doble flecha vertical.
- Contexto ideacional** tiene una flecha diagonal hacia **Estructura de la red**.
- Contexto estructural** y **Estructura de la red** están conectados por una doble flecha horizontal.
- Contexto estructural** y **Recuerdos de los autores** están conectados por una doble flecha horizontal.
- Recuerdos de los autores** y **Estructura de la red** están conectados por una doble flecha horizontal.
- Recuerdos de los autores** y **Destrezas de los autores** están conectados por una doble flecha horizontal.
- Destrezas innatas** y **Destrezas de los autores** están conectados por una flecha horizontal.
- Destrezas de los autores** y **Aprendizaje de los autores** están conectados por una doble flecha horizontal.
- Estructura de la red** y **Interacción de la red** están conectados por una doble flecha vertical.
- Interacción de la red** y **Resultados de la política** están conectados por una doble flecha horizontal.
- Resultados de la política** tiene una flecha horizontal hacia **Creencias programáticas**.
- Resultados de la política** tiene una flecha horizontal hacia **Destrezas de los autores**.
- Resultados de la política** tiene una flecha horizontal hacia **Aprendizaje de los autores**.
- Aprendizaje de los autores** tiene una flecha horizontal hacia **Contexto estructural**.

El diagrama está dividido en dos secciones por una línea punteada horizontal:

- Influencia causal:** Incluye los componentes **Contexto ideacional**, **Creencias programáticas**, **Contexto estructural**, **Estructura de la red**, **Recuerdos de los autores**, **Destrezas innatas**, **Destrezas de los autores**, **Aprendizaje de los autores**, **Interacción de la red** y **Resultados de la política**.
- Retroalimentación:** Incluye las flechas que conectan **Resultados de la política** con **Creencias programáticas**, **Destrezas de los autores** y **Aprendizaje de los autores**.

Para Kisby (2007), las ideas pueden tener una influencia importante en los resultados de la política para explicar el cambio político, se hace hincapié en otras variables como el poder, los intereses y las instituciones. Subraya que las ideas constituyen una parte mayor del trasfondo sobre el que se elabora la política en la que se toma en cuenta enfoques socioeconómicos exhaustivos, la importancia de los expertos de la difusión para las ideas relevantes en las políticas su difusión.

30

1.2. Metodología

En el presente apartado se detallará la metodología empleada en la investigación desde el estudio de caso, las técnicas de recolección y el análisis de la información.

1.2.1. Estudio de caso

El presente trabajo al ser una investigación que emplea el realismo crítico, es decir se detalla cómo se prefiere determinar fuerzas o mecanismos que proporcionen explicaciones causales de rango medio construida en comparaciones de (n) pequeña o estudios de caso a profundidad, su epistemología no se detiene solo a lo observable sino a lo que no se ve, en este caso tomaremos el caso del cambio de política pública del adulto mayor y la veremos desde varias aristas, una de ellas la institucional, el rol de las ideas en el cambio, los actores que han trabajado en el tema de la vez durante años cómo es que han percibido el cambio dentro de su trabajo y organizaciones (Hernández, Carrasco y García 2021).

1.2.2. Técnicas de recolección y análisis de datos

Sobre la investigación cualitativa, se refieren en un amplio sentido a la investigación que produce datos descriptivos propios de las personas, los cuales pueden ser hablados o escritos, es un conjunto de técnicas para recolectar datos para encarnar el mundo empírico. Este tipo de investigación es inductiva, se desarrollan conceptos, intelecciones y comprensiones partiendo de la pauta de datos, el investigador ve al mundo y a las personas que habitan en él de una manera holística (Taylor y Bogdan 1994).

Se pretende analizar la actividad en el cambio de la política del adulto mayor desde el 2008 hasta el 2019 e incluso proponer nuevos caminos en base a las experiencias de los actores en su trabajo y las ideas que han ido construyendo la manera en que se hace política, partiendo de factores que inciden la creación de la Constitución del 2008, es decir el papel que llega a jugar el adulto mayor para el país, considerando los procesos previos para llegar a los textos y su aplicación.

Se recurrirán a distintas fuentes bibliográficas que permitan obtener información relevante sobre esta temática tales como documentos científicos, informes de instituciones locales y e internacionales, páginas web, revistas, entrevistas que nos den información de primera mano del rol de los actores que están por fuera del Estado y de sus documentos oficiales sobre adulto mayor.

Por lo que, esta investigación en un primer momento se centrará en recolectar datos de organismos gubernamentales como el MIES, un análisis documental basado en la información que se obtiene de los sitios oficiales del ministerio, pero no solo desde el Estado, sino que por el enfoque de análisis de redes también tomaremos actores políticos inmersos en el tema del adulto mayor del Ecuador, actores como la Asamblea Nacional y los legisladores que han impulsado el tema.

La parte privada también juega un papel importante en el cuidado del adulto mayor en el Ecuador, por lo que los centros gerontológicos privados también formarán parte de la investigación, además los usuarios serán el eje fundamental de las entrevistas y recolección de información para esta investigación, cómo es que llega el servicio y cómo es que se sienten con los servicios que el Estado y los centros privados ofrecen a las personas adultas mayores.

El involucrar a la ciudadanía será el eje fundamental de esta investigación sin dejar a un lado el enfoque de redes de política pública durante el proceso de cambio de la política desde el 2008 hasta el 2019 en el Ecuador, estas conexiones serán vistas de manera gráfica mediante el software Gephi, que nos servirá para representar las relaciones entre el sector público, los actores y actantes de la política, los usuarios directos y no directos, la academia y el sector privado.

Según Caicedo, Wagner y Méndez (2010), los grafos representan una frecuencia en la vida real, siendo estructuras de datos no lineales con diversas aplicaciones, se pueden usar para hacer objetos y arcos y representar relaciones entre estos objetos, asignarles nombres, valores y etiquetas. Además, Sanz (2003) señala que, el análisis de redes sociales es un método conjunto de instrumentos para conectar el mundo de los actores con las estructuras sociales emergentes que resultan de las relaciones que establecen los actores, además de que la teoría de grafos es útil porque tiene un vocabulario que puede ser analizado para las propiedades de las estructuras sociales y nos ofrecen operaciones matemáticas por las cuales puede medirse y analizarse esas propiedades para así probar teoremas, deducir y someter enunciados.

El análisis de redes sociales o análisis estructural se ha desarrollado como una herramienta de medición y análisis de las estructuras sociales, además de ser un método o conjunto de instrumentos para conectar actores con estructuras sociales emergentes que resultan de las relaciones de estos actores diversos prestando mayor atención en la comprensión de las condicionantes estructurales de las acciones, a nivel micro los patrones de las relaciones y a nivel macro, las interacciones entre estos dos niveles (Sanz 2003).

Sanz (2003) asegura que las medidas se han desarrollado para comparar las estructuras de estos análisis pueden centrarse en las diferencias de centralidad de los nodos interconectados y sus posiciones equivalentes, otras medidas que permiten comparar estas estructuras son el análisis de la estructura en general, los niveles de densidad y cohesión de la misma, al análisis de redes le interesa conocer el lugar que ocupan estos actores en la red en general, los algoritmos con los que se representan estas propiedades son grado de proximidad, o cercanía y mediación.

Para el caso de la política de adulto mayor en el Ecuador se analizarán los grados de salida, centralidad e intermediación. El grado de salida significa que es un actor con una gran relevancia dentro de la red y consigue información de los diferentes actores, es decir según, Aguilar, Martínez y Aguilar (2017) una red que se basa en grados de salida indica que hay uno o varios nodos que buscan y consiguen información de diferentes fuentes, es decir el grado de salida es el número de vínculos que manda un actor hacia otros.

Según Grandjean (2021), , el grado de centralidad consiste en contar el número de conexiones de cada vértice, para él la concepción de centralidad se da si el individuo tiene muchas conexiones, quién tenga la menor distancia promedio con los demás es quién más cerca está del promedio.

Grandjean (2021) define al grado de intermediación desde la concepción de centro, la capacidad de relevar elementos estructurales que conectan grandes grupos de actores, vinculando esto con la noción de circulación detectando puentes intermedios o pasajes por los caminos más cortos o cercanos.

La medida de centralidad de los actores en la red según Sanz (2003), es definida como la propiedad por la cual un actor puede tener relación con otros actores, a través de un pequeño número de pasos en la red, se refiere al punto en el que el actor está próximo a todos los demás, mientras que la mediación lo define como el nivel en que otros actores deben pasar a través de un actor focal para comunicarse con el resto de los actores.

Capítulo 2. Redes, ideas y legislación: transformaciones en la política del adulto mayor en Ecuador

Este capítulo realiza una breve aproximación global y regional a cómo se ve el adulto mayor, del desarrollo de las políticas sociales en el Ecuador y la visión que estas tienen alrededor de adulto mayor, la vejez, el envejecimiento y como el Estado ecuatoriano retoma la visión que se construye alrededor de la vejez por parte de los organismos internacionales, esta parte será fundamental ya que en adelante algunos actores de este sector darán su perspectiva de cómo es que se ve al adulto mayor en la agenda de la política, esto dentro del periodo de construcción de la constituyente.

Sin dejar a un lado, el análisis de algunos planes, decretos, programas y la opinión que actualmente tienen el tercer sector. Se toma en cuenta las discusiones que se venían construyendo alrededor del adulto mayor con la mirada de los instrumentos internacionales que movilizaron importantes ideas hacia la construcción de los textos sobre este grupo poblacional. Este capítulo se centra en ver cuál ha sido el contexto en el que la visión del adulto mayor ha ido migrando hacia el cambio, la dialéctica de la red y el contexto considerando a las ideas programáticas como variable independiente y a las redes como variable intermedia.

Finalmente, cómo es que la legislación ha ido evolucionando en cuanto al tema, desde el proceso de la creación de la Constitución del 2008 hasta cuando esta se pone marcha efectiviza y moviliza las ideas que algunos instrumentos internacionales ya entendían sobre adulto mayor y las discusiones que se iban manejando.

2.1. Vejez y envejecimiento, una aproximación conceptual

La vejez es un paso de la vida inevitable, para la mayoría de seres humanos, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, dice que, el envejecimiento poblacional es un resultado inevitable de las transformaciones demográficas provocadas por la disminución de la tasa de natalidad y el incremento en la esperanza de vida., lo que a nivel mundial nos plantea una serie de cambios, retos y desafíos que van desde sociales, económicos y culturales (Fondo de Población de las Naciones Unidas 2023).

La Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud, aseguran que Latinoamérica y el Caribe presentan mayor celeridad en temas de transición demográfica y se estima que para el 2050 el porcentaje de adultos mayores superará el 30%, estas cifras

muestran que debemos estar preparados para los cambios poblacionales que se avecinan (OPS s.f).

Alvarado y Salazar (2014) definen al envejecimiento como un fenómeno presente a la largo del ciclo vital desde la concepción hasta la muerte, coinciden en que es complejo dar una definición general, sin embargo, concuerdan con otros autores en que es un proceso dinámico, multifactorial e inherente al ser humano que tiene enormes consecuencias económicas, sociales y políticas. Por otro lado, Bengoa (2002) dice que, envejecer es vivir, este es un proceso inevitable de involución que puede conllevarse en cierto grado de serenidad y conformidad, la vida es un proceso de envejecimiento y cada persona tiene su ritmo de envejecimiento y depende de varios factores.

En el siglo XX los estados de bienestar europeos empezaron a comprender y traer de forma sustancial la comprensión sobre las personas mayores como sujetos de política pública que fueron claves para incidir en procesos y agendas de participación. Después de la Segunda Guerra Mundial, en el marco del Estado de bienestar, las acciones como sistemas de pensiones y prestaciones económicas impulsadas por los adultos mayores fueron claves para el reconocimiento de la redistribución en el ámbito de la justicia social (Rovira 2022).

Según Binstock (2006), Walker (2016) y Rovira (2022), la estrecha relación que existía entre las personas adultas mayores y las políticas de reconocimiento de los estados tuvo consecuencias, como la mejora de la calidad de vida de este grupo etario, pero también colaboró para que se fomente una visión de dependencia basada en estereotipos, sin embargo, aunque la participación vino desde movimientos de jubilados bien posicionados, el retiro de la vida jubilatoria fue clave para el desalojo de la participación del adulto mayor en otras áreas de la vida pública y política.

Para Rovira (2022), el problema de la participación de los sujetos políticos en la vejez, tiene que ver con su participación en el espacio público, sin dejar a un lado las dificultades y las posibles potencialidades que estas encuentran en el camino, está dispersa en distintas agendas, lo que implica que esté direccionada.

Pese a esta crítica, los países europeos cuentan con un ámbito de actuación interesante en cuanto a políticas sectoriales sobre envejecimiento, así como lo señala Rodríguez (2018), están basados en estructuras organizativas, esquemas de financiación y proyectos de investigación, esta apuesta por la innovación en ciencia, el desarrollo digital y la mejora del

empleo ha permitido que la investigación sobre envejecimiento tenga una clara orientación aplicada al desarrollo de políticas.

Como lo señala Palacios (2011), mediante la Carta de Derechos Fundamentales, firmada por la Unión Europea, en los que se menciona los derechos de las personas adultas mayores, se hace referencia a una protección especial que recuerda la importancia del acceso a derechos sociales tales como el acceso a la salud, la prevención del maltrato social, acceso a servicios básicos sin que se considere el estatus social, sostenibilidad financiera en los programas de asistencia, fallos relevantes en materia de pensiones, entre otros instrumentos que han logrado que se genere política pública.

Así mismo Palacios (2011) señala, que la Ley de Dependencia que, cuenta con un enfoque de garantía de derechos a las personas adultas mayores y personas con discapacidad, en el sistema español, se desarrolla mediante la configuración del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SSAD), su función principal es la promoción de la autonomía personal mediante el acceso a algunos servicios relacionados con la atención con un catálogo de servicios brindados por centros de servicio públicos y privados integrados de manera coordinada.

Huenchuan (2004), en su marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina al igual que otros organismos internacionales, nos plantea la vejez como un reto demográfico que llama a los países a buscar estrategias que garanticen sostenibilidad en finanzas públicas, política presupuestaria, niveles de vida dignos, bienestar activo, participación ciudadana, social y cultural del adulto mayor.

2.2. El adulto mayor, una breve aproximación global y regional

Antes de los noventas, a nivel internacional, la edad era tratada como “cualquier otra condición social”, haciendo referencia a las extensiones de edad y generacionales pero cuyo tratamiento nunca fue hecho explícito, señala la Huenchuan (2004) en su publicación con CEPAL. Según la Organización Mundial de la Salud (2022), el envejecimiento, desde un punto de vista biológico, es el resultado de la acumulación de una gran variedad de daños moleculares y celulares que a lo largo del tiempo conllevan aun descenso gradual de las habilidades físicas y mentales con el riesgo de aumentar enfermedades y en última instancia la muerte, estos cambios no siempre son lineales y su vinculación con la edad más bien es relativa.

La Asamblea General de las Naciones Unidas convoca a la primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento en 1982, aquí se elabora un informe que se conoce como el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento que es importante en el contexto internacional ya que en el que se realiza la preocupación por el envejecimiento y la longevidad como un logro y desafío que trae la formulación y aplicación de políticas públicas, es un estudio de las consecuencias del envejecimiento y el desarrollo de las personas de edad reafirmando la convicción de que los derechos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos se aplican íntegramente en las personas de edad reconociendo que la calidad de vida no es menos importante que la longevidad y estas personas deben ser consideradas como parte integral de la sociedad desde la idea de un abordaje eficaz y atención al envejecimiento (Asamblea Mundial Sobre el Envejecimiento 1982) .

Seguido, la Asamblea adopta los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad el 16 de diciembre de 1991, este presenta un cambio paradigmático tomando en cuenta que el asunto se venía discutiendo desde 1973, ya a fines de los ochentas América Latina y el Caribe incorporan medidas específicas en favor de las personas mayores en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos de Derechos Económicos, sociales y Culturales Protocolo de San Salvador (1988),¹ que contiene disposiciones dirigidas específicamente para las personas adultas mayores en su apartado Protección a los ancianos en su artículo 17, en el que los estados partes se comprometen a garantizar proporcionar instalaciones adecuadas, alimentación, atención médica, programas laborales específicos y formación de organizaciones sociales con la idea general de promover, proteger y asegurar derechos a los países miembros.

El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y la Declaración Política que fueron aprobadas por la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento supone un punto de inflexión a nivel mundial por la idea de una sociedad intergeneracional en marcada por la construcción de una sociedad para todas las edades, esta Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento está orientada a encarar el reto del envejecimiento en el siglo XXI, se centra en las personas de la tercera edad y el desarrollo, fomento de la salud y bienestar en la vejez y creación de entornos propicios y favorables, siendo la primera vez que los gobiernos aceptan vincular la cuestión de la vejez a otros marcos de desarrollo social en particular los

¹ Ratificado por el Ecuador en 1993.

que ya estaban convenidos dentro de los promovidos en las cumbres de Naciones Unidas (Naciones Unidas 2003).

La Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (INEC s.f.), plantean la necesidad de dar seguimiento a la Segunda Asamblea Mundial sobre el envejecimiento reconociendo que el envejecimiento implica una profunda transformación de las sociedades exigiendo adecuaciones en políticas y programas pero que explora las oportunidades que surgen del envejecimiento como la construcción de sociedades más democráticas y solidarias desde el punto de vista de la edad, derechos responsabilidades de la vejez reconociéndolos como una fuerza para el desarrollo adaptando la idea de una sociedad intergeneracional.

El Plan de Acción de la Organización Panamericana de la Salud Sobre la Salud de las Personas Mayores Incluido el Envejecimiento Activo y Saludable que recoge la idea de que las personas mayores sanas e independientes contribuyen al bienestar de la familia y la comunidad tratando de fomentar una longevidad sana y activa que signifique una menor carga económica para el futuro (OPS 2009).

La Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe es otro de los instrumentos internacionales importantes que salen desde estos anteriores ya citados, intentado seguir evolucionando la discusión de la longevidad identificando acciones claves para la protección social de las personas mayores en América Latina y el Caribe, reconociendo los esfuerzos de los países para incorporar mayor solidaridad en los sistemas de protección social, el acceso a la justicia como derecho humano, la participación política pública y social y reforzando la idea de brindar atención prioritaria y trato preferencial a las personas mayores (INEC s.f.).

Ya en años posteriores, se han hecho algunos otros esfuerzos partiendo desde marcos de acción ya planteados como La Estrategia y Plan de Acción Mundiales Sobre el Envejecimiento y la Salud 2016-2020, Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, que plantean un esfuerzo conjunto entre gobiernos, sociedad, organismos internacionales, profesionales de todas las ramas, academia, sector privado, entre otros para trabajar en favor de las personas adultas mayores.

2.3. Países Latinoamericanos y efectivización de derechos y calidad de vida del adulto mayor

Algunos países como Colombia, España, Cuba Costa Rica, Uruguay y Ecuador, caso en el que nos centraremos a profundidad en toda esta investigación, han planteado políticas públicas para el adulto mayor dependiendo de sus contextos y todas con diferentes enfoques y resultados, sin embargo la idea que moviliza a estos países desde el recogimiento de los instrumentos internacionales señalados anteriormente ha sido la efectivización de derechos de las personas adultas mayores dentro de sus países, todos desde un enfoque distinto pero al final captando la idea de hacer efectivos derechos y calidad de vida para el adulto mayor.

En el caso colombiano Riaño y Dueñas (2011) en Los Servicios Sociales en Colombia, se encuentra un análisis a la legislación colombiana sobre los servicios sociales que se prestan a las personas de la tercera edad y se logra detectar figuras interesantes de ayuda a adultos mayores, como el subsidio alimentario que mediante el cumplimiento de ciertos requisitos busca entregar hasta el 50% del salario mínimo y el acceso a la seguridad social integral mediante la sentencia de la T-149 del 2002 que garantiza el acceso a estos servicios a las personas de la tercera edad.

Así mismo, Riaño y Dueñas (2011) destacan algunos instrumentos en Colombia que reflejan que el país cuenta con política pública para atención al adulto mayor, hace referencia al Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 en el que se aprecia la cabida del adulto mayor; el CONPES, política que tiene como principal objetivo mejorar las condiciones de vida del adulto mayor; las cajas de compensación familiar, que representan productividad, equidad, paz laboral, desarrollo, compromiso social, concentración todos estos valores tienen el objetivo de brindar una mejor calidad de vida a sus afiliados; y, el Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor (PNAAM), que busca mejorar el consumo de alimentos mediante el suministro alimentario a adultos mayores.

Dueñas (2011), considera a Uruguay un caso de prestaciones sociales exitoso ya que cubre el 88% del total de población pasiva del país, sin embargo, cabe recalcar que en dicho país mediante decretos y leyes existe un sistema de pensiones mixto y no público. La cobertura de salud en Uruguay alcanza el 96,8% de la cobertura en adultos mayores esta cifra distribuida entre el sistema público, instituciones de asistencia colectiva de carácter privado que constituyen un sistema de atención prepago, estos servicios cubren a la mayor parte de personas encuestadas.

Uruguay también cuenta con prestaciones contributivas dirigidas a los adultos mayores como la jubilación común, jubilación por edad avanzada, y pensión de sobrevivencia. Los servicios sociales con los que cuenta el país se encuentran siendo ejecutadas por el Ministerio de Desarrollo social (MIDES) y la BPS con ayuda de ONG's. En cuanto a los programas que efectivizan la política pública, el principal objetivo del Programa Nacional del Adulto Mayor, PRONAM (2005), es:

Promover y asegurar la calidad de vida de las personas adultas mayores, mediante la satisfacción integral de sus necesidades, su participación activa y la promoción de sus derechos, a través de respuestas articuladas del Estado y la comunidad, favoreciendo su inserción como ciudadanos desde la perspectiva socio cultural, y en sus derechos a la salud (Dueñas 2011, 1).

Costa Rica, es un país importante para analizar debido al aumento de la población adulta mayor, Riaño (2011), muestra en su investigación que hay un aumento en la población de 60 años y para el 2025 se estima que representará el 14,25%, mientras que en temas de política pública de atención al adulto mayor podemos encontrar la Ley No 7935, que establece lineamientos basados en el reconocimiento de las personas adultas mayores, además, la seguridad social en Costa Rica se enfoca en 3 seguros: invalidez, pensiones (entra el tema de la vejez) y riesgos de trabajo con un sistema de administración meramente estatal.

Riaño (2011), se centra únicamente en el tema de salud y pensiones no hay otros programas que fortalezcan la atención integral al adulto mayor en otros aspectos como la participación ciudadana, acceso y tratos preferenciales, como es el caso de otros países, sin embargo, habría que investigar a profundidad si existen más programas para el adulto mayor en este país para hacer una comparativa con el Ecuador.

Antes de pasar al caso que nos compete Ecuador, entraremos a un análisis de Cuba, Criollo y Dueñas (2011), ellos hacen un análisis del país tomando en cuenta la situación política particular diferenciada de los otros países, pese a esto no deben afectarse derechos sociales del adulto mayor, ellos se hacen la interrogante de ¿cómo funcionan los sistemas de salud?, programas de pensiones y otros servicios para las personas adultas mayores en Cuba y se encuentran que: en cuanto a los sistemas de salud Dueñas y Criollo (2011) escriben: que las normas constitucionales se concretan si hay voluntad política, lo cual permite afirmar que la protección constitucionalmente mencionada que se da a las personas y concretamente a los adultos mayores es una realidad, pese a que se está en crisis económica en todo el mundo y Cuba no es la excepción.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2022), en Derechos Humanos de las Personas Mayores y Sistemas Nacionales de Protección en las Américas, presenta un informe técnico sobre la situación de los sistemas nacionales de protección de los derechos de las personas mayores, este informe evidencia la urgente e inaplazable necesidad de que los Estados creen instituciones especializadas para la protección de los adultos mayores de una manera integral.

Para el año 2017 la Comisión crea la Unidad sobre los Derechos de las Personas adultas mayores en respuesta a las demandas de promoción y monitoreo de derechos de la población adulta mayor, es entonces que a partir de un diagnóstico regional se destaca la protección de derechos y se determina que sigue siendo un desafío para la región y evidencia la urgente e inaplazable necesidad de que se adopten legislaciones, políticas, prácticas e instituciones especializadas para la protección de los derechos de los adultos mayores en la región (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2022).

En este informe participan los Estados miembros de la OEA y se calcula que para 2050 entre el 20 % y 25% de la población en América Latina y el Caribe pertenecerá a personas de 65 años o más. La Convención Interamericana sobre la Protección a las Personas Mayores hace mención de que los Estados se suman a este nuevo paradigma en relación a lo que los gobiernos y las sociedades tienen como percepción de las personas adultas mayores como sujetos plenos de derechos trascendiendo los conceptos de vejez y cambio de cultura hacia la creación y adaptación de normas, medidas y políticas públicas hacia reconocer, promover y respetar a los adultos mayores (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2022).

Es importante traer a colación el análisis de estos países debido a que, pese a que todos muestran características sociales, económicas y políticas distintas a las del caso ecuatoriano, además, muestran algún parecido en la implementación de políticas reflejadas en acceso a servicios de salud, planes programas y seguridad social como lo veremos durante la investigación.

2.4. El adulto mayor en el contexto ecuatoriano

Romero (2015) hace un análisis de la imagen negativa que tiene el adulto mayor en el país, y dice que se los ve en un plano inferior por el hecho de que ya no cumplen con funciones productivas para la sociedad considerando al adulto mayor como una carga, por otro lado, dice es importante crear situaciones en las que se ataque este problema de raíz, para que el adulto mayor cuente con una mayor intervención en la sociedad, se gane la validación y el

prestigio social mediante la necesidad del relacionamiento con el otro rompiendo conflictos generacionales.

En el trabajo realizado por Aguilar (2018), muestra algunos datos que reflejan la realidad del adulto mayor en el Ecuador, en términos económicos y sociales nos muestra que solo el 42,8% de los adultos mayores en el Ecuador reciben ingresos económicos por jubilación pensión o trabajo estos datos fueron tomados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC (2017), de estos datos podemos deducir que una alta población adulta mayor no recibe ingresos fijos y se ven afectados por factores como las crisis económicas y la pobreza.

El reciente Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2022) destaca el caso ecuatoriano en los sistemas nacionales de protección de los derechos de las personas mayores en la región, resalta la conformación de Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, institución que asegura la vigencia de los derechos de adultos mayores y otros grupos, practican el seguimiento y evaluación de la política pública.

Esta investigación, refleja el nivel de articulación en cuanto a las redes que se han formado, los actores y cuáles ha sido el rol de los estos para hacer posible la aplicabilidad de la política, sin dejar a un lado el rastreo desde el cambio de la política.

El artículo Desigualdades sociales y en salud en adultos mayores ecuatorianos, nos presenta datos muy interesantes sobre como los determinantes socioeconómicos y de salud afectan a los adultos mayores en el Ecuador, analiza el estado de salud y acceso a servicios de los adultos mayores para comprender las desigualdades que vive este grupo, las encuestas las realizan en Quito, Guayaquil, principalmente y zonas rurales de la sierra y costa ecuatoriana , analiza las condiciones socioeconómicas de los adultos mayores por edad, sexo y porcentaje, números que nos pueden ayudar a hacer una comparativa con lo que nos presenta el MIES y hacer un análisis de la realidad y las percepciones de los usuarios de los servicios que oferta el ministerio y además, la población adulta mayor en condiciones de vulnerabilidad que no estén sujetos al sistema de protección, en el artículo se toman algunos datos recabados de organismos internacionales y la misma investigación de los autores (Waters, Freire y Ortega 2020).

Esta investigación denota como el rol de las ideas que salen desde los instrumentos internacionales como la promoción y aseguramiento de derechos, efectivización y calidad de vida, protección de la ancianidad, sociedad intergeneracional y envejecimiento activo y

saludable y su aplicación en las instituciones, han jugado un rol fundamental en la construcción de la política pública del adulto mayor, hemos hecho el recuento de algunos países y sus enfoques en la aplicación políticas públicas para el adulto mayor. Ecuador no es un caso aparte, desde la legislación, los planes y programas enfocados a política se han ido desarrollando una serie de cambios que, mediante una serie de instrumentos y actores, se verán reflejados en otro momento histórico del país.

2.5. Políticas sociales en el Ecuador

Desarrollar lineamientos de la política social es compatibilizar el crecimiento e inclusión social lo que implica que el desarrollo local genere actividad económica productiva y aumento del empleo, además de transversalizar la responsabilidad social en todos los sectores de la comunidad, vinculando al Estado como promotor de la puesta en práctica de los grandes lineamientos de políticas de relevancia con convocatoria de amplios sectores para un plan de desarrollo consensuado y participativo (Kirchner 2007).

Según el informe de Protección Social en América Latina:

Las políticas de cuidado constituyen un conjunto de acciones públicas y privadas intersectoriales que se desarrollan en forma articulada para brindar atención directa a las personas para apoyar a las familias en el cuidado de los miembros del hogar, e incluye también acciones de atención directa a las personas y apoyar a las familias en el cuidado de los miembros del hogar, e incluye también acciones de atención y profesionalización de cuidadoras y cuidadores (Aponte 2023, 38).

En el Ecuador a finales del siglo XIX y principios del siglo XX quienes toman las riendas de la protección social son instituciones locales privadas, como por ejemplo congregaciones religiosas, guiadas por la filantropía, en Quito, Guayaquil y la Amazonía surgen instituciones de caridad ligadas a la lógica del sistema de hacienda que tenía intervenciones en salud, educación y protección, acciones que eran orden asistencialista y de protección que venía desde las clases económicas dominantes de la nación (Carranza y Cisneros 2014; Espinoza 2010; Kingman 2006).

Ya para los años 80 Pachano (1993, 23) dice que las políticas sociales se sintetizan en tres grandes objetivos que son:

- a) dar solución a los problemas sociales y económicos, especialmente los relacionados con la pobreza, b) estructurar una propuesta alternativa la de control de los indicadores

macroeconómicos y, c) desarrollar mecanismos y formas institucionales de consolidación y fortalecimiento de la democracia (entendida en todos los niveles).

Así mismo, dando a entender que el primer y segundo objetivos son políticas diseñadas hacia la redistribución y la dotación de infraestructura social, asistencia técnica y mecanismos de apoyo a la producción, para el autor hablar de política sociales es aludir a la concepción global de desarrollo, para esos años en el Ecuador, lo social se presentaba como una estructura estamental, de compartimientos aislados, dominada por grupos de presión oligárquicos en lo que la política actuaba en términos de un juego cupular excluyente y antidemocrático (Pachano 1993).

Por mucho tiempo el problema de la desigualdad fue tratado desde una doble perspectiva, como una cuestión de reparto inequitativo de oportunidades y como la insuficiencia de fuentes de trabajo que venía ligada a la insuficiencia de inversiones, esto estaba basado en la teoría clásica de la creación de empleos por lo que las políticas de inequidad se dirigieron en ese sentido (Escobar et al. s.f.).

El Estado es el garante de acceso a servicios públicos en igualdad de condiciones para la población, uno de los elementos importantes para el adulto mayor en el Ecuador fue el reconocimiento en materia de seguridad social, que ahora quedó como un derecho de todos que es de carácter público y universal que no podrá privatizarse y el impulso de políticas redistributivas de corte universal para atacar el problema de la desigualdad y efectivizar derechos consagrados en la carta magna, por lo que significó un avance importante en la eliminación de las barreras de accesos haciendo esfuerzos para tratar de instrumentar la política social y económica creando el MIES que suplantó al de Bienestar Social (Minteguiaga 2012; Carranza y Cisneros 2014).

Pastrana (2022) muestra que el aumento en el desarrollo de cuidados paliativos es insuficiente en la región para satisfacer las necesidades recientes de los adultos mayores propuesto por la OMS, que plantea política sanitaria, educación, acceso a medicamentos y prestación de servicios 5 países cuentan con legislación respecto a esto y diez un programa nacional entre ellos Ecuador, así mismo el país es uno de los ocho países que reconoce la especialidad de medicina paliativa, existe también universidades de la tercera edad.

Forttes (2020) en su informe en co -publicación con BID y Euro social, trae a colación el caso del Ecuador y dice que el país ha ingresado en un periodo llamado “bono demográfico” que hace referencia a un equilibrio de edades que resulta una oportunidad para pensar e

implementar políticas de cuidados, de acuerdo con Huenchuan y Rodríguez (2011) 13 países cuentan con una norma específica para establecer un marco jurídico para proteger a personas de la tercera edad o para la regulación integral de este grupo, entre ellos Ecuador, el envejecimiento se ha ido convirtiendo en un tema que va calando en la región.

Según Gortaire et al. (2021), de las 4939 organizaciones no gubernamentales que hay en el Ecuador, están debidamente adscritas al MIES. Hay un grave problema debido a la falta de voluntad política e interés general de la sociedad civil por hacer que el tercer sector en el país cumpla su rol, estas organizaciones nacen como parte de la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo con apoyo, principalmente, de parte de Estados Unidos y Europa, hasta finales del 2007 varias de estas organizaciones se beneficiaron del vacío generado por el sector más pobre del país, jugando un papel fundamental en suplir el rol del Estado, después las ONG empiezan a actuar como implementadoras de programas del gobierno, ya que a partir del 2008 la Constitución plantea una mayor presencia del Estado.

Marquez (2023), dice que la relación entre la utilización de servicios y la calidad de vida de las personas adultas mayores se basa en ofrecer los servicios necesarios para que fomenten su independencia, realicen actividades y potencien su calidad de vida, estos servicios deben ser administrados por el Estado, el mercado y el tercer sector, además encontró que para la población en general de adultos mayores la utilización de servicios físico-recreativos aportan grandes beneficios a la calidad de vida, por lo que para brindar estos servicios es necesaria la articulación de estos tres sectores.

2.6. Política de adulto mayor en el marco de la planificación estatal antes del 2008

En el Ecuador no es sino hasta 1991 que el entonces Congreso Nacional expide la Ley del Anciano, en ese entonces Rodrigo Borja y Fabián Alarcón Rivera como Presidente del Ecuador y Presidente del Congreso Nacional, respectivamente, promulgan la ley tomando en cuenta a los adultos mayores como personas que ya han cumplido con sus deberes sociales, y delegando al entonces Ministerio de Bienestar Social la protección del anciano, la ley contaba con 26 artículos y tres disposiciones transitorias (Congreso Nacional 1991).

En los próximos años se realizarán modificaciones en la Ley del Anciano de 1996 y 1998. En la Ley del Anciano de 1996, se reforma el artículo 15 que se refería a las exoneraciones del 50% en servicios como áreas nacionales, las terrestres y espectáculos públicos y se agrega que también gozarán de este servicio en los servicios médicos privados y de salud pública, así

mismo, se reforma en artículo 14 en la que el adulto mayor está exonerado del pago de toda clase de impuestos fiscales cumpliendo ciertos requisitos.

En 1998, el entonces presidente del Ecuador, Dr. Fabian Alarcón veta totalmente las modificaciones que el Dr. Heinz Moeller Freile como presidente del Congreso Nacional hace en materia de reformas a la destinación de gasto (Congreso Nacional 1998).

Ya en la presidencia de Lucio Gutiérrez, nuevamente sale una reformatoria a la Ley del Anciano en el año 2003, en la que se exonera el 50% del valor del consumo de los medidores de agua y de luz que no excedieran los 120 Kw/hora y 20 centímetros cúbicos, respectivamente, además de la rebaja del 50% a la tarifa básica residencial de un teléfono perteneciente a un adulto mayor, esto únicamente presentando la cédula o el carnet de jubilado, los mismos beneficios se les confieren a empresas sin fines de lucro que den atención a personas de la tercera edad (Congreso Nacional 2004).

Ya para el 2004, el Congreso Nacional envía algunas reformas en el tema de protección de derechos para las personas adultas mayores, el proyecto es vetado de manera parcial en la que, en casos de abandono, el juez civil puede iniciar de manera autónoma la acción legal necesaria para garantizar una pensión alimenticia a los adultos mayores, sin necesidad de que estos interpongan una demanda, argumentando que dicha reforma quebrantaría preceptos constitucionales, así mismo, la reforma en su artículo 5 dice que los hospitales podrán a disposición el 5% de su infraestructura para ancianos e indigentes (Congreso Nacional 2004).

2.6.1. Redes de política e ideas programáticas del contexto

Según Marsh y Smith (2002), hay una relación dialéctica y las redes que se han conformado durante este periodo ejerce presiones y ofrece oportunidades a los usuarios de los servicios, a las ONG y presiones a los organismos estatales que se encargan de ejercer la política, los tomadores de decisiones en este caso reflejan sus preferencias en razón de estructuraciones dadas por elementos de género, raza, clase o en este caso por temas de edadismo y condiciones socioeconómicas teniendo como idea principal personas en condiciones de vulnerabilidad.

Como se ha visto en la recopilación de línea de tiempo de lo que ha venido pasando con el adulto mayor en el país los factores políticos, institucionales, económicos e ideológicos de conocimiento experto de la red hacen parte de los resultados de la política (Marsh y Smith 2002). Podemos ver a partir de la creación de artefactos como las Normas para la Implementación de Servicios Gerontológicos se han ido creando servicios que atienden

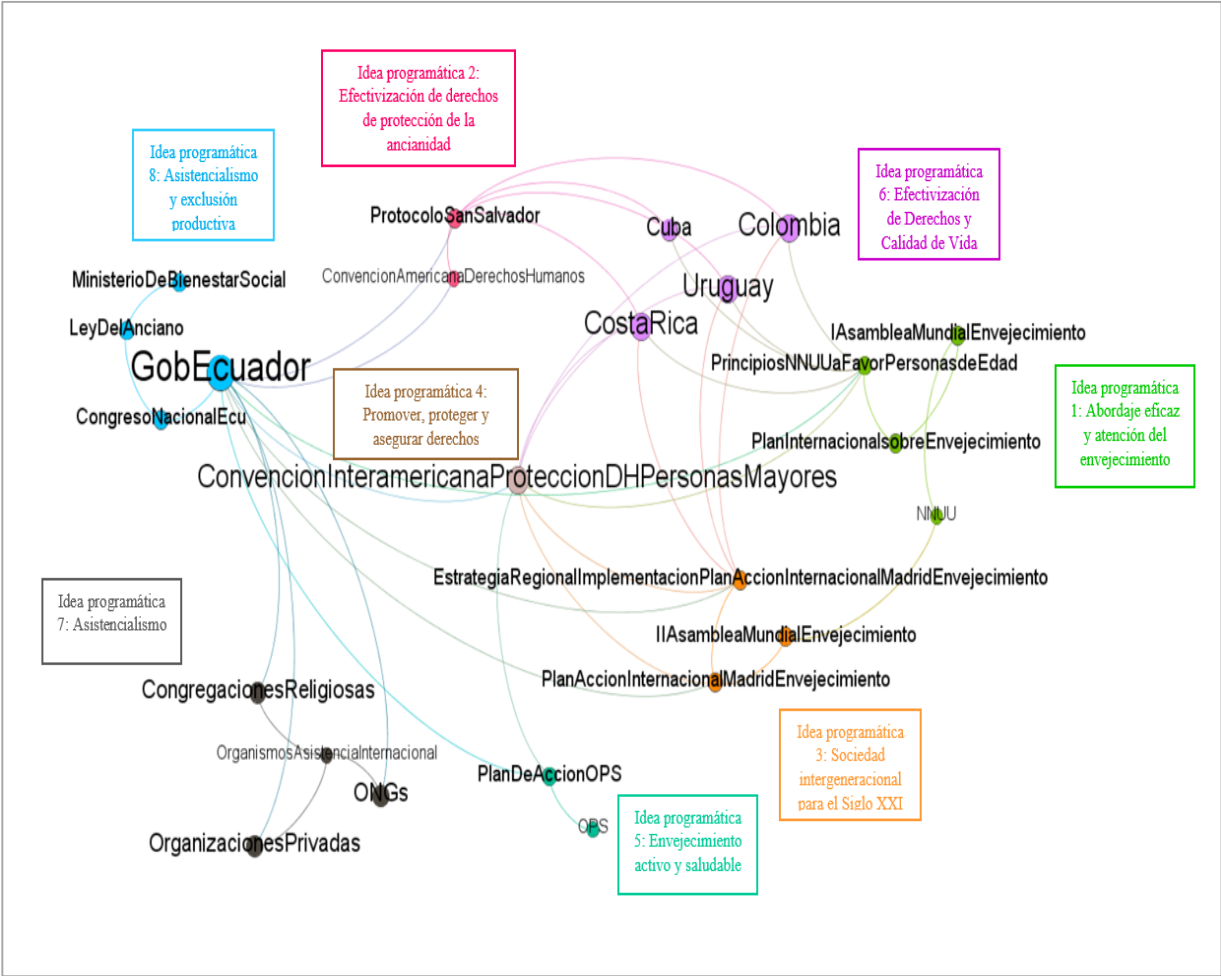
directamente a las personas adultas mayores en condiciones de vulnerabilidad, que es una idea que se vienen planteando desde los años 80. El de persona vulnerable, como hemos visto iniciativas como el Plan Nacional del buen Vivir 2009-2013 han generado que el Estado sea el ente que esté directamente involucrado en la vida de las personas adultas mayores.

Programas como el Bono Solidario, ahora llamado Bono de Desarrollo Humano han ido calando en la vida de los adultos mayores que viven niveles de pobreza y pobreza extrema siendo este un medio para que puedan sustentarse o tratar de satisfacer sus necesidades básicas insatisfechas, siendo entendido como un sistema de financiamiento solidario para los más desfavorecidos.

Otro de los cambios y de las ideas que vienen sonando entre los tomadores de decisiones es el cambio de Ley del Anciano a Ley del Adulto mayor, las Naciones Unidas en la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (1982) hacen la distinción entre adulto mayor o anciano joven en edad de 60 a 74 años, anciano de 75 a 90 años y anciano longevo a partir de los 90, la palabra adulto mayor obedece a la corriente de los años 80 en las que llamarlos de otra manera podría verse discriminatorio, ofensivo o peyorativo (Pozzi 2016), en el Ecuador no es hasta la Constitución del 2008 que el término adulto mayor es acuñado en la legislación y en el 2019 se presenta la Ley Orgánica del Adulto Mayor.

Como se ha podido observar las ideas que resaltan en la configuración del adulto mayor ecuatoriano ha sido la idea de personas que han cumplido sus deberes sociales con el Ministerio de Bienestar social, dentro de esto la idea de abandono, de vulnerabilidad, deterioro, pobreza y pobreza extrema, han definido la línea de atención de cuidados hacia las personas adultas mayores en el país por parte del ahora llamado MIES, la idea que se introduce en el 2008 que es el ciclo de vida y cuidados a través del tiempo se ha venido reforzando mediante los planes y propuestas presentadas por los diferentes instrumentos que tienen agencia entre los usuarios y prestadores de servicio (Gráfico 2.1).

Gráfico 2.1. Red contexto regional y nacional del adulto mayor



Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.

Capítulo 3. Transformaciones políticas: una lectura dialéctica desde las ideas, las redes y agentes

El objetivo de este capítulo es explicar el cambio de la política a partir del análisis de las ideas programáticas, la estructura de red y los agentes en relación dialéctica. Este capítulo se centra en tres momentos que marcan el salto de la noción de anciano hacia la de adulto mayor en el Ecuador, comprendido por etapas comenzando por el 2008, 2014 y 2019 este busca resaltar las relaciones de influencia y dominación de los actores en la toma de decisiones en torno a cómo se iba a estructurar la política pública de adulto mayor en el Ecuador y las redes de política que se van conformando.

Las instituciones que forman parte del proceso de construcción, los patrones de comportamiento de estas, de los actores y de las unidades colectivas, la agencia que estas ejercen abordando sus intereses y comportamientos individuales (Capano 2009), esto mediante una serie de entrevistas que nos darán cuenta de cómo es que los actores fueron construyendo las bases para que en la Constitución del año 2008. Materialicen las ideas de, por ejemplo, el adulto mayor como sujeto de derecho activo y saludable, idea que migra desde instrumentos internacionales, la igualdad y garantía de oportunidades y sociedad intergeneracional para el siglo XXI, además de otras que le dan fuerza a la red detalladas más adelante.

Además, este capítulo esta insumido por actores claves entre los que resalta el doctor Javier Andrés Borja, que fue un agente clave en la construcción de los textos de la Constitución del 2008 en el tema de adulto mayor, otro de los insumos clave para entender lo que en ese momento pasaba en torno al adulto mayor es el documento Proyecto para la elaboración Propuesta de los Derechos de los Adultos Mayores para la Asamblea Constituyente instrumento clave que nos da una mirada de lo que estaba pasando en ese contexto los actores que jugaron un rol en la toma de decisiones en torno al adulto mayor, documento que se construyó con las demandas con lo que se hablaba y de lo que varios actores aportaron para la construcción de lo que es hoy la Carta Magna.

3.1. Redes y actores que se forman a partir del 2008 en torno a la política

En el 2007 SEMPLADES elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 en el que se definió una agenda social en los que los principales ejes fueron la inclusión económica y social, la generación de capacidades y el ejercicio de derechos a lo largo de la vida, en el Ecuador las actuales políticas públicas de protección social y reducción de la pobreza se

enmarcan en las definiciones de las Constitución del 2008, promulgada por el entonces presidente Rafael Correa Delgado (Carranza y Cisneros 2014).

No podemos dejar de lado uno de los cambios más importantes que tiene el ministerio encargado desde los noventa de los adultos mayores en el Ecuador. El Decreto 580 expedido el 23 de agosto del 2007 por el ex presidente Rafael Correa Delgado decreta en su artículo 1: Denomínese Ministerio de Bienestar Social como MIES, este decreto incluye la promoción económica de la población mediante la garantía y generación de oportunidades a través del acceso a servicios básicos además, garantiza el derecho de la población a la protección social fomentando la organización y la cohesión social garantizando la participación ciudadana en su capacidad transformadora de emprendimiento con acciones que permitan el acceso a derechos económicos y sociales mediante la ampliación de oportunidades (DECRETO 580 2007).

De acuerdo con Lucero (2014), en el año 2009 la Dirección Nacional de Atención Integral Gerontológica se enfocaba en una política de garantía plena de derechos, envejecimiento activo, digno y seguro para integrarlos al desarrollo social, económico, político y cultural con la participación del Estado, sociedad civil y familia. Estas ideas son importantes para verificar el rastreo de las ideas que manejaban estos actores desde el 2009, después ya de la aprobación y puesta en marcha de la Constitución.

Sobre la revolución política del MIES de Lucero (2014), se habla de un “cambio radical en la implementación de una política asistencialista, paternalista, clientelar a una política incluyente no discriminatoria” además, según su estudio también, hay una revolución institucional en la que se dice que “de un Ministerio de Bienestar Social ineficiente, desarticulado, débil y carente de recursos necesarios pasa a una institución con objetivos claros, articulados y que elabora en función de las demandas del conglomerado social” dentro de la revolución en gestión el adulto mayor estaba “recluido en ancianatos y se lo apreciaba como inútil, enfermo y abandonado para pasar a constituirse en un ser con derechos y envejecimiento digno, activo y saludable”.

El Proyecto para la Elaboración Propuesta de los Derechos de los Adultos Mayores para la Asamblea Constituyente Informe Final detalla el proceso de construcción de un momento histórico hacia una nueva Constituyente que contemplara un enfoque integral de envejecimiento que busque mejorar los niveles de vida de la población contemplando que existen requerimientos especiales para cada etapa de la vida, este documento recopila información sobre los talleres que se realizaron a nivel nacional, desde el impulso de la

entonces Dirección de Gerontología del MIES, los actores responsables que trabajaron en el diseño de la propuesta hacia la construcción de la Constitución del 2008 que fueron organizaciones de base como: Asociación de Jubilados del Oro, Fundación de la tercera edad Huaquillas, Asociación de Jubilados de Piñas, Asociación de jubilados de Los Ríos, Asociación de la tercera edad Plenitud Joya de los Sachas, Asociación de la tercera edad Joya de los Sachas, Asociación de tercera edad Orellana, Asociación de Maestros Napo, Red de Jubilados del Guayas; como organizaciones sociales y fundaciones CADI: Corporación Amazónica de Desarrollo Integral, Asociación de Voluntariado San Vicente Paúl, Mesa Cantonal de Concertación de Adultos Mayores de Guayaquil, Comité de Desarrollo Cantonal de Imbabura Hogar Social y como representantes de Organizaciones públicas se presentaron las Direcciones Provinciales y Dirección Nacional del MIES.

Las actividades realizadas en las diferentes provincias del país como Imbabura, Guayas, Azuay, Napo, Loja, Orellana, Pastaza, Los Ríos, El Oro coinciden en recibir las propuestas presentadas para ley y hacer comentarios, se difunde la propuesta entre adultos mayores mediante foros con las organizaciones y asambleístas de cada provincia e intentando que la participación sea multidisciplinaria se incluyen grupos indígenas al final canalizan la propuesta para difundirlo hacia la Constituyente.

Según el doctor Javier Andrés Borja, quién fue una de las personas que construyó el acápite de Adulto Mayor dentro de la Constitución en el año 2008, resalta varios puntos a tomar en cuenta para poder ver que es lo que en ese momento se pensaba sobre el adulto mayor y cuál era la influencia que estos tenían en el país, según Borja resaltó que el Ministerio de Inclusión Económica y Social, antes del denominado Ministerio de Bienestar Social fueron quienes tomaron la batuta del tema (entrevista a Javier Andrés Borja, doctor, Quito, 9 de febrero de 2024).

Además, Borja indica que,

se tomaron desde estándares internacionales y conceptos de derechos humanos, el acotó que el término viejo por razones políticas está en desuso y se puso el término adulto mayor, no hubo una direccionalidad específica respecto al concepto y al tema de adulto mayor, su apreciación es que había un sistema deficitario de atención y en ese contexto casi un noventa por ciento de presupuesto de la entidad se iba en niñez y para el MIES en la época en que trabajó en el tema solo existía una directora nacional, un abogado para todo el Ecuador y un asistente, no existían direcciones provinciales sólidas y básicamente lo que hacían era consultorías pequeñas a diferencia de cómo se trabajaba con niñez (entrevista a Javier Andrés Borja, doctor, Quito, 9 de febrero de 2024).

El MIES al existir el cambio constitucional lidera un proceso de cambio participativo en el que participaron algunos adultos mayores en Vilcabamba, en los que se llevaron unos talleres con representantes de ancianatos, colectivos, agrupaciones de jubilados para que ellos realicen la propuesta sobre sus demandas, mediante 3 o 4 días de taller ellos dieron las ideas y las propuestas de lo que necesitan como adultos mayores, que, según Borja,

se trató de una visión asistencial o paternalista que es lo que ahora refleja la Constitución, el producto de este taller se presentó como el resultado de una consultoría que fue adaptado a la terminología de derechos humanos ya que en el taller ellos contaban sus historias de vida, sus enfermedades, problemas con la familia y de ahí es que se empiezan a extraer las lógicas de asistencia en salud, el tema del abandono y otro tipo de responsabilidades (entrevista a Javier Andrés Borja, doctor, Quito, 9 de febrero de 2024).

El abordaje conceptual se hace desde estándares internacionales y con las problemáticas que ellos habían detectado en los días que duró el taller, Borja resalta que,

por un tema simbólico se puso en la parte de derechos como el primer grupo de atención prioritaria que se da porque cuando el MIES presenta la propuesta, nunca nadie más vuelve a topar el tema y no es hasta que estaban a punto de presentar la constitución que vuelven a la consultoría y adaptan los textos con la Subsecretaría de Reforma Normativa (entrevista a Javier Andrés Borja, doctor, Quito, 9 de febrero de 2024).

Además, indica que,

desde el punto de vista legal, no hubo un gran desarrollo conceptual durante el proceso de la constituyente pero lo que si había era una total carencia de interés de la política pública para tocar el tema, además de que no había un actor fuerte que impulse el tema sin embargo, había una institucionalidad y la persona que estaba a la cabeza se preocupó por sacar adelante el tema, lo que se resalta es que hay un sector fuerte que tuvo algún tipo de agencia por ser personas con recursos económicos pero no es que tenga incidencia política, la participación social de la tercera edad se vincula a través de las asociaciones de jubilados [...]. El tema presupuestario fue muy limitado en los recursos, considera que en medida que haya un envejecimiento poblacional cada vez mayor en el país, van a ser más importantes las garantías, los mecanismos de protección y los temas presupuestarios para este sector, el hecho de que no haya una organización política, poco desarrollo conceptual y que los gerontólogos le hayan dado un enfoque técnico orientado a la salud [... Por otra parte, resalta que] el ejercicio académico en el proceso de la constituyente en el Ecuador sobre adultos mayores no se hizo independientemente de los otros sujetos de atención

prioritaria, este grupo tuvo una persona encargada de hacer los textos dentro de la subsecretaría [...] y propone dos niveles, en cuanto a la parte conceptual se va fuertemente al tema de derechos que es un acápite de teoría moderna que se aplica a todos los grupos de atención prioritaria basado en el neoconstitucionalismo, más actualizado que había en ese momento y las lógicas de protección y garantías. Luego, todos los derechos de los grupos de atención prioritaria están transversalizados por los principios de aplicación de los derechos en el que viene el tema de garantías sobre todo por el principio de integralidad en el que los derechos no están separados unos de otros (entrevista a Javier Andrés Borja, doctor, Quito, 9 de febrero de 2024).

Para finalizar,

acota que lo que se desarrolló luego de forma específica respondía a la reivindicaciones que cada grupo tenía, en el caso de adultos mayores no hubo un actor político que haya promovido una fuerte reivindicación, ni los ancianatos, ni las asociaciones de jubilados pero el MIES fue el actor que mediante la propuesta de política pública y consultoría hizo la propuesta política porque no había una contraparte organizada desde los adultos mayores, en cuanto al contenido de los derechos que versan en la Constitución fue un levantamiento de necesidades rescatadas del taller en con base en las metodologías en las que se presentaron varios temas de asistencia, familiar, abandono, necesidades médicas que se fueron adaptando a términos jurídicos tratando de reflejar un enfoque garantista e incluso paternalista (entrevista a Javier Andrés Borja, doctor, Quito, 9 de febrero de 2024).

Para contrastar esta información se ha revisado documentación que respalda la información obtenida en la entrevista, el Proyecto para la elaboración de Propuesta de los Derechos de los Adultos Mayores para la Asamblea Constituyente. Informe final (Dávalos s.f.), en el que se destaca que la nueva constituyente debe contemplar un enfoque nuevo e integral sobre envejecimiento, tomando en cuenta que el envejecimiento inicia con el nacimiento y termina en la vejez intentando mejorar los niveles de vida de la población contemplando las etapas de la vida del ser humano.

El Proyecto para la elaboración Propuesta de los Derechos de los Adultos Mayores para la Asamblea Constituyente (Dávalos s.f.) dice que, la dirección de Gerontología del MIES impulse encuentros con personas adultas mayores, organizaciones que hacen labor gerontológica en el país, esto se lo hace en encuentros, que tienen la duración de un año, se propongan como objetivo el sacar insumos para el fortalecimiento de la elaboración de la Propuesta de Derechos de los Adultos Mayores para ser presentada en la Asamblea

Constituyente del 2008, para que esta asegure la salud corporal y psicológica, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica, geriátrica, gerontológica para la existencia útil y decorosa de los adultos mayores.

Esta serie de talleres fueron coordinados por técnicos de la Dirección de Atención Integral Gerontológica, la cual era la rectora de la política pública de adultos mayores en conjunto con las dependencias del MIES de Pastaza, Napo, El Oro y Loja con presencia de casi 200 personas conformadas por miembros de ONG's profesionales de patronatos, técnicos de organismos seccionales y entidades que trabajaban con adultos mayores.

El informe de Dávalos (s.f.) detalla que como equipo jurídico que acompañó en la elaboración de la Propuesta de Derechos de los Adultos Mayores a la Asamblea Constituyente fue la Organización de Litigio e Investigación en Derechos Humanos (LIDH).

El primer taller encontrado dentro del informe se presenta en la ciudad de Quito en el que se detalla que la finalidad de los talleres era comprender la situación de los adultos mayores en un contexto legal, de derechos humanos e instrumentos internacionales, una de las ideas que resaltó en la discusión fue la dignidad, capacidad, igualdad basada en los conceptos de Ferrajoli: no hay conceptos ni teorías sobre grupos invisibles, igualdad total, igualdad entre iguales e igualdad sin discriminación.

En la parte de derechos desarrollado en el informe se encuentra que el facilitador Daniel Jaramillo nombra los instrumentos internacionales que contienen los derechos de las personas adultas mayores, en este las ideas a destacarse son traídas desde los principios de las Naciones Unidas en Favor del Envejecimiento que son independencia, participación, cuidados, auto realización y dignidad, se ve que también se toma el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre envejecimiento y Estrategia Regional con recomendaciones sobre las personas en edad del desarrollo, fomento de la salud y bienestar de la vejez y creación de entornos propicios y favorables.

Por otro lado, dentro del mismo informe de Dávalos (s.f.), se anota que el facilitador David Cordero, expone sobre las propuestas que los talleres tienen que para sacar adelante las reformas en materia de derechos que son derechos, garantías, protección institucional y políticas públicas, en la (Tabla 3.1) se detallará como fue dividida la propuesta.

Tabla 1.1. Propuesta de reformas en materia de derechos para la Constitución de 2008

Derechos	Garantías y protección institucional	Políticas públicas	Materias en regulación legal
No discriminación	Exoneración de tasas judiciales	Plan Nacional Integral Gerontológico	Educación superior
Derecho a la atención preferente y prioritaria	Defensoría del anciano	Servicios públicos gratuitos	Sanciones por violación de derechos
Derecho a la vivienda	Sistema Nacional Descentralizado de Atención Integral al adulto mayor	Cédulas de identidad distintivas	Maltrato
Derecho al trabajo	Contraloría Social		Invisibilizar
Derecho al seguro social obligatorio	Determinación a la Institución que ejecutará el Plan Nacional Gerontológico		Penas al incumplimiento de la ley
Derecho a la salud			Exoneraciones de impuestos
Estado como ente que difunde la normativa			Rehabilitación social
Derecho al transporte y cultura			Violencia
Rehabilitación social			

Elaborado por la autora a partir de Dávalos (s.f.).

Según el documento Agenda del Taller de Quito para elaborar el Documento final de la Propuesta de Derechos para los Adultos Mayores a la Asamblea Constituyente del 29 de octubre del 2007, se detallan algunas de las actividades que se desarrollaron como por ejemplo, exposiciones sobre derechos humanos, principios de igualdad y no discriminación, derechos específicos de los adultos mayores en función de los estándares internacionales, convenciones, declaraciones y planes de acción, sistematización y socialización de los 4 talleres realizados con anterioridad en otras provincias y para la creación de condiciones estructurales necesarias a nivel social para la vigencia y exigibilidad de los derechos de este grupo.

Por otro lado, en la presentación denominada Derechos Específicos de las Personas Mayores en Función de Estándares Internacionales (Litigio e Investigación en Derechos Humanos - LIDH- s.f.), se enfoca principalmente en los principios de la ONU que son independencia, participación, cuidados, auto realización y dignidad estas ideas son las que se movieron

alrededor de los derechos del adulto mayor en la construcción de la Constitución del 2008, esto se construye sobre áreas de prioridad como:

- Personas de edad y el desarrollo: basado en la protección de los derechos humanos de los adultos mayores y creación de seguridad económica, participación social y educación que promueva la satisfacción de las necesidades básicas y plena inclusión en la sociedad y desarrollo.
- Fomento de la salud y el bienestar en la vejez en donde las personas mayores gozarán de entornos físicos, sociales y culturales que potencien su desarrollo.
- Fomentar una imagen positiva de la vejez.

Dentro de los expositores que nombra el Proyecto para la elaboración Propuesta de los Derechos de los Adultos Mayores para la Asamblea Constituyente (s.f.) se hace una recopilación de lo que cada uno recogía en torno al tema del adulto mayor en el Ecuador para trasladarlas al texto constitucional, en el caso del Dr. Ramiro Ávila expone sobre los derechos humanos y principio de igualdad y no discriminación dividiéndola entre una perspectiva positiva y negativa de los derechos humanos.

Desde la perspectiva positiva comprende la dignidad, capacidad e igualdad, toma la reflexión Kantiana sobre la dignidad en la que se manifiesta la imposibilidad de usar al ser humano para alcanzar un fin personal, del mismo modo con relación al concepto de capacidad explica que esta era una condición a la que solo podían acceder hombres con algún tipo de privilegio relacionado a la clase, el género y la condición social. Ávila, propone los 4 modelos de igualdad tomados de Ferrajoli, en el primero que dice no hay discusión sobre grupos invisibles, el segundo de la igualdad total en donde se afirman privilegios y desventajas, al grupo se lo ve como un objeto, el tercero, la igualdad entre iguales que afirman o eliminan privilegios y el cuarto, la igualdad sin discriminación en los que se extienden privilegios y se eliminan desventajas (Dávalos s.f.).

Por otro lado, Ávila rescata que la violación de los derechos humanos es el abarcar la in-dignidad, in-capacidad y discriminación que se caracteriza por ser siempre es injusta e ilegítima. Por otro lado, el facilitador Fidel Jaramillo resalta la importancia de los Instrumentos Internacionales que contienen derechos específicos de las personas adultas mayores todos enmarcados bajo el paraguas de los Principios de las Naciones Unidas a favor del Envejecimiento, las ideas principales que se enmarcan en la construcción del texto fueron

la participación, los cuidados, la autorrealización y la dignidad. El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre envejecimiento nos da tres áreas prioritarias (Tabla 3.2).

Tabla 2.2. Propuesta de áreas y objetivos de política previos a la Constitución de 2008

Personas de edad y desarrollo	Fomento de la salud y bienestar en la vejez	Creación de entorno propicio y saludable
Facilitar el acceso al empleo decoroso y formación continua.	Promover la cobertura universal por los servicios de salud.	Adaptar un entorno físico a las características y necesidades de los adultos mayores.
Promover y facilitar la inclusión laboral.	Promover conductas personales y ambientales saludables.	Eliminar todas las formas de discriminación y maltrato.
Promover la igualdad de oportunidades y el acceso a la educación dentro de toda la vida.	Promover el plan nacional de gerontología y geriatría para prestadores y servicios de salud.	Fomentar una imagen positiva de la vejez.
	Elaborar y utilizar instrumentos para el conocimiento del estado de salud de los adultos mayores y sus cambios.	Desarrollar la actividad intergeneracional para que el adulto mayor se desarrolle y conviva en familia.

Elaborado por la autora a partir de Dávalos (s.f.).

En el trabajo grupal de reflexión y análisis de las propuestas se divide en grupos los resultados obtenidos de parte de los participantes se divide en tres grupos (Tabla 3.3).

Tabla 3.3. Recopilación de propuestas de derechos y garantías del adulto mayor previo a la Constitución de 2008

Derechos	Garantías	Políticas públicas
Cambio de nombre a la ley de ley del anciano a adultos mayores	Económicas: Asignación de presupuestos definidos que garanticen y mantengan la estabilidad mínima a corto y largo plazo	No hay generación de conocimientos en los campos de investigación, capacitación formal e informal.
Cambio de grupo vulnerable por grupo de atención prioritaria	Jurídica: Con un marco jurídico que defina y establezca el área de competencias de cada actor y mecanismos de exigibilidad para el cumplimiento de la ley y tener el adecuado procedimiento de atención y administración de la justicia.	No hay un sistema integral de derechos que llegue a las personas adultas mayores ni saludables ni productivas, la ausencia de una protección de acuerdo con la trayectoria de vida con el enfoque de envejecimiento
Cambiar la discriminación laboral por la capacitación	Social: Acciones tendientes a visibilizar concienciar sobre el proceso del envejecimiento mediante el involucramiento de todas o todos	Ausencia de derechos culturales
La atención prioritaria en la salud debe ser aplicada en todo espacio con un enfoque de integralidad	Político: voto obligatorio a las personas adultas mayores por ser grupo político.	Complementar las políticas sociales con el tema de seguridad social y solidaridad en la jubilación
El tema de vivienda en base al consentimiento previo del adulto mayor		En el tema de políticas sanitarias las prestaciones para sacar rubros y cumplir con ello no están definidas, no se contempla ayuda con lentes, audífonos, prótesis, implantes, etc.
Atención prioritaria y preferente y exoneración de tasas judiciales y pagos en el registro de la sociedad		Políticas de bienestar basadas en la protección y la tributación
Derecho al placer y al deporte se extiende también al ámbito de una vida plena y disfrute del tiempo libre		Intervención del estado para capacitación sobre gerocultura en todos los niveles educativos y cuidadores de las personas adultas mayores.
Se reconoce la problemática de las mujeres adultas mayores y se propone una campaña nacional para la		

visibilizar a todos los adultos mayores		
Se detecta el problema de la violencia por una vida libre de la misma y sin discriminación por ser persona adulta mayor.		

Elaborado por la autora a partir de Dávalos (s.f.).

En el 2008 se lanza el Programa Nacional de Atención Integral de Salud del Adulto Mayor, este programa representa un paso importante en el tema del adulto mayor en cuanto se resalta que el país, en ese momento, va hacia un proceso de reforma, el programa es adecuado en tres subprogramas que rescatan algunas ideas como el adulto mayor como sujeto de derecho al envejecimiento activo y saludable.

El primer subprograma se refiere a la Atención Comunitaria al Adulto Mayor que intenta fortalecer la capacidad de atención primaria en salud para atender y responder a las necesidades de los adultos mayores no como necesidades sino como derechos ligados al marco de un modelo de atención integral que vincule al adulto mayor con las familias para mejorar la calidad de vida y así reducir enfermedades crónicas y discapacidad (Ministerio de Salud Pública 2008).

El siguiente sub programa va dirigido a la Atención del Adulto mayor en Hospitales, este es un instrumento que orienta la atención de toda persona mayor de 65 años a acceder a todos los servicios del Sistema Nacional de Salud, eso dentro de un proceso coordinado con instituciones de formadores de recursos humanos y otros actores que se relacionen con el tema, todo esto dentro de estudios que determinen la demanda con la finalidad llegar a una caracterización de variables sociodemográficas, epistemológicas y de toma de decisiones en cuanto a la implementación de servicios (Ministerio de Salud Pública 2008).

El tercer programa corresponde a la Atención del Adulto Mayor en Instituciones Sociales, precisa la atención del adulto mayor como sujeto de derechos como parte de un grupo de personas que demandan atención integral prioritaria por su condición y situación, personas que se encuentran en situaciones difíciles que atentan contra su dignidad humana situaciones complejas y que convocan a un pacto entre el Estado la familia y la sociedad civil generando un compromiso y una corresponsabilidad multidisciplinaria e intersectorial que evidencia la

necesidad de procesos desconcentrados y descentralizados que fortalezcan la instancia local comandados por el MIES, los municipios y ONGs que trabajen en esas líneas (Ministerio de Salud Pública 2008).

Dentro de las redes se evidencia que, en un primer momento, la red que se forma en el 2008 moviliza la idea del adulto mayor como sujeto de derecho al envejecimiento activo y de participación dentro de la vida pública, en el que las asociaciones de adultos mayores puedan tener una mejor participación teniendo como resultado el documento de Proyecto para la elaboración de Propuesta por los Derechos de los Adultos Mayores para la Asamblea Constituyente Informe Final del MIES que sería llevado hacia Montecristi para su difusión y próxima adaptación hacia el articulado.

Desde la Dirección Nacional de Atención Gerontológica se enfocaba en la idea de una política de garantía plena de derechos que era lo que recogía todas las acciones u omisiones que dicho ente debía ejecutar con el fin de hacer un cumplir la atención hacia adultos mayores.

No se puede dejar a un lado el papel fundamental que tuvo el antes denominado Ministerio de Bienestar social en la implementación de estas nuevas ideas sobre vejez y envejecimiento tratados desde la igualdad y garantía de oportunidades y una la construcción de una sociedad intergeneracional que ya venían de marcos normativos internacionales, la idea de activo, digno y saludable que recogen la mayoría de los planes y programas enfocados en la protección de los adultos mayores responde a la protección de derechos, inclusión y envejecimiento digno con la efectivización de derechos y atención prioritaria.

Las lógicas de construcción de la propuesta estuvieron basadas en la protección y las garantías hacia los adultos mayores, dentro del documento final del MIES en el que se recogen los aportes ciudadanos sobre la antigua Ley del Anciano se resaltan temas como la discriminación, políticas paternalistas, políticas asistencialistas y no todas enfocadas en la prevención con formas de tratamiento clientelares hacia el adulto mayor, mientras que cuando se migra se logra ver las ideas de participación, dignidad, patrocinio, desarrollo social, capacidad, entre otras que iban en favor y eran novedosas para el tema.

3.2. El adulto mayor en los planes y programas después de la Constitución del 2008, redes e ideas programáticas alrededor de la construcción de instrumentos de política

En el 2013 la Agenda de Igualdad para Adultos Mayores remarca que en el pasado la visión asistencialista y la caridad era lo que marcaban las acciones del Estado hacia quienes se consideraban vulnerables o en riesgo para principios del 2013 el Estado se define como un

Estado garante de derechos que constituye un instrumento de política pública elaborado con la participación de la ciudadanía y otros estamentos del aparato estatal que trabajan en el tema, además dentro del plan se nombran instrumentos internacionales que son tomados en cuenta como el Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento que recoge los objetivos de reconocimiento de la contribución social, cultural económica y política de las personas de edad, el fomento a la participación de procesos, generación de oportunidades y empleo (MIES 2013).

Para el 2013 el llamado Consejo de la Niñez y la Adolescencia en transición al Consejo para la Igualdad Intergeneracional, presenta la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017, que propone un cambio de patrones socio culturales que se dan gracias a la Constitución del 2008 y en el que se busca sociedades más igualitarias y la inclusión de grupos prioritarios en la que los adultos mayores son sujetos demandantes de cuidados.

Es importante destacar que la Agenda nombra a acuerdos y compromisos internacionales en los que se destacan y proclaman el derecho de toda persona a un nivel de vida digna y garantías de protección para la vejez entre estos el Protocolo de San Salvador, la Convención Americana sobre Derechos humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y culturales en el que se incluyen derechos de las personas de la tercera edad, Los Principios a Favor de las Personas Adultas Mayores, el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, estos migran algunas de las ideas de efectivización de derechos de protección de los adultos mayores, un abordaje eficaz de los adultos mayores, igualdad y garantía de oportunidades que son reflejadas en la Constitución del 2008 (MIES 2013).

El Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional ha realizado un trabajo importante en cuanto a lo que se refiere a adultos mayores en el Ecuador, los hallazgos que se han encontrado en lo que se refiere a este ministerio no han sido pocos, ha venido trabajando de manera conjunta con la academia desde el 2013 en el “Primer Foro Internacional de Políticas Públicas, intergeneracionalidad y ciclo de vida 2013” y en el “II Foro de Políticas Públicas de Igualdad. Noviembre 2014” ambas en conjunto de FLACSO Ecuador, obteniendo un gran documento llamado “Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017” y el documento “Reflexiones sobre la intergeneracionalidad en Ecuador. Una aproximación” (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional s.f.).

Desde el 2015 el Reglamento a La Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad aprobado por decreto ejecutivo 686, en su artículo 1, inciso 2.- “Intergeneracional. - Órgano

responsable de velar por la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultas y adultos mayores, y las relaciones intergeneracionales”, y hoy en día en el 2023 es el encargado de la estrategia de articulación del CNII con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, cantonales y parroquiales en el marco de los Sistemas Cantonales de Derechos, es decir que este actor como institución se ha ido moviendo a través del tiempo en un contexto hasta llegar a evolucionar y trabajar directamente con sub gobiernos descentralizados para la coordinación de acciones en favor del adulto mayor y otros grupos vulnerables (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2023).

La Constitución del 2008 en su sección primera sobre Adultas y adultos mayores consta de 3 articulados en los que al adulto mayor los trata como [...] sujetos de atención prioritaria y especializada en los ámbitos públicos y privados [...], nombra también los derechos de las personas adultas mayores y elevándolos a mandatos constitucionales como la jubilación universal, las rebaja en los servicios públicos y privados, exenciones en el régimen tributario, entre otros.

Otro instrumento importante para el adulto mayor fue el Plan Nacional de Buen Vivir 2013-2017 en el que la población adulta mayor se nombra como sujetos de cuidado y de asistencia, resaltando que el Estado brindará protección y cuidados a los grupos de atención prioritaria y fortalecerá todos los sistemas de cuidado a nivel nacional además de in fortalecimiento de la seguridad social como derecho y bien superior ya dando a conocer que es necesario crear y garantizar un sistema de protección especial universal y de calidad durante todo el ciclo de vida a personas en situación de vulnerabilidad de derechos no solo para adultos mayores sino para niñas, niños, adolescentes y adultos mayores que incluyan la erradicación de la mendicidad y el trabajo infantil (SENPLADES 2013).

Además, este plan busca ya incluir la creación de un sistema de protección para grupos de atención prioritaria en todo el ciclo de vida para facilitar la vida de las infancias, se habla de la idea de envejecimiento digno y a las personas con discapacidad, así como también las agendas de igualdad desde un enfoque de agendas sectoriales de la política de planificación estatal que consoliden lineamientos e implementos de inclusión a grupos como mujeres, niños, personas con discapacidad, pueblos y nacionalidades, personas en movilidad humana y adultos mayores (SENPLADES 2013).

Ya para el año 2018 el Documento Técnico Aportes y Debates desde la Academia para el Fomento de la Calidad y Calidez en el Cuidado y Atención a las Personas Adultas Mayores ofrece un trabajo desde un esfuerzo académico para comprender y aportar elementos para mejorar la realidad de las personas adultas mayores se habla de que el bienestar y el envejecimiento es un reto para la sociedad y el Estado además de que ofrece un recopilado de información sobre envejecimiento, geriatría, síndrome de fragilidad, caídas, prevención de enfermedades entre otras que ofrecen una guía al MIES sobre como implementar estrategias de bienestar a la población adulta mayor desde la idea del adulto mayor como sujeto de derecho al envejecimiento activo y saludable (MIES 2021).

Además, la Constitución en su artículo 38 eleva a mandato constitucional [...] “el establecer políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores” [...] todo esto mediante la atención a centros especializados, protección contra cualquier tipo de explotación, desarrollo de programas y políticas que fomenten la autonomía personal, atención preferente en casos de desastres, regímenes especiales de cumplimiento para el cumplimiento de medidas privativas de libertad, protección cuidado y asistencia en enfermedades crónicas y asistencia económica y psicológica.

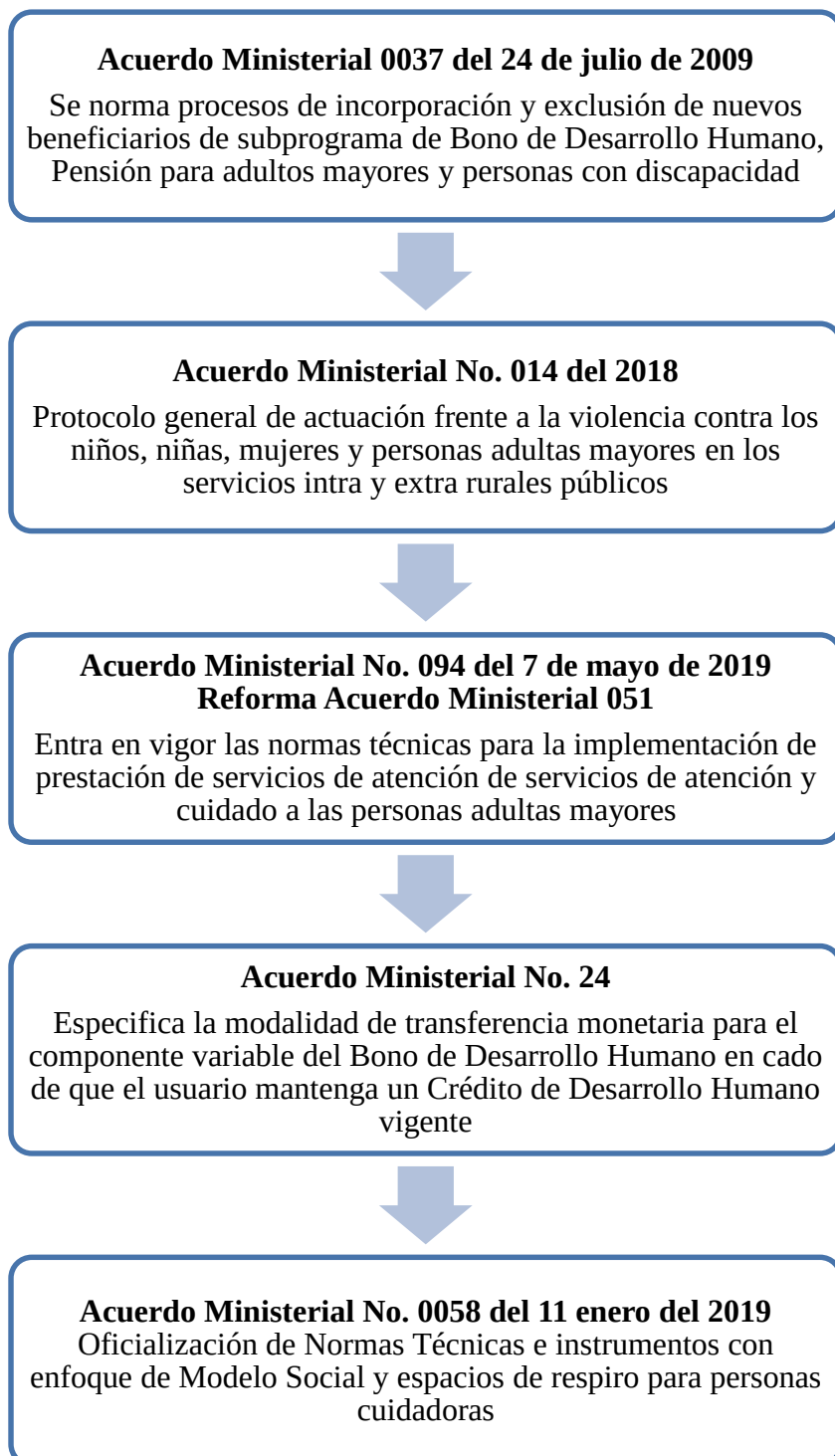
La Ley del Anciano del 2016, expide algunas codificaciones basadas en la nueva Constitución, retomando varios derechos de las leyes anteriores, pero ahora con un enfoque un poco más integral como lo manda la Constitución ampliando la ley en materia de servicios, educación, financiamiento, infracciones y sanciones jurisdicciones y procedimientos (Asamblea Nacional s.f.).

En el año 2019 se expide la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores en la que se presentan algunos cambios como por ejemplo, crear el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de Derechos de las Personas Adultas Mayores y trae otros que ya se mencionaba en la Ley del Anciano como garantizar el derecho de igualdad y no discriminación, impulsar mecanismos de promoción, orientar políticas planes y programas, promover la corresponsabilidad y la participación del Estado, promover la participación ciudadana activa, garantía de la vida digna, promover la eliminación de todas las formas de violencia y abandono (Asamblea Nacional 2019).

En el ejercicio de hacer cumplir los derechos de las personas adultas mayores el ejecutivo a lo largo de los años ha creado una serie de acuerdos (Gráfico 3.1) y decretos (Gráfico 3.2), y la

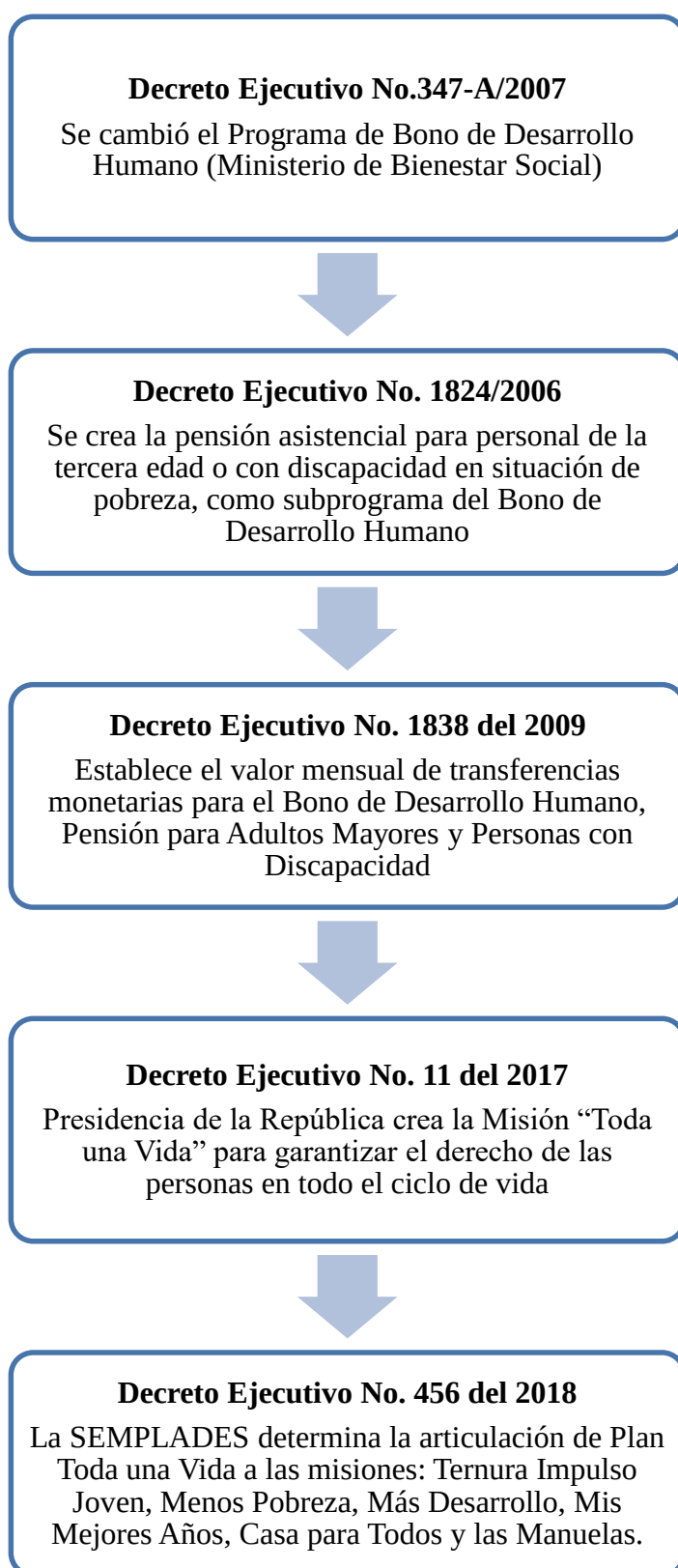
incorporación del adulto mayor en la política pública ecuatoriana posterior a la Constitución de 2008 (Tabla 3.4).

Gráfico 3.1. Acuerdos ministeriales desde 2009 al 2019



Elaborado por la autora a partir de Forttes (2020).

Gráfico 4.2. Decretos claves expedidos desde el 2007 al 2018



Elaborado por la autora a partir de Forttes (2020).

Tabla 4.4. Recorrido histórico de los sistemas y organismos de protección de derechos de las personas adultas mayores

Año	Instrumento jurídico	Sistema de protección de derechos	Organismos de protección de derechos
2008	Constitución de la república del Ecuador	Sistema de Inclusión y Equidad Social	Estado Constitucional de derechos y justicia. Estado regulatorio
2010	Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomía	Sistemas Cantonales de Protección de Derechos	Consejos Nacionales de Igualdad Consejos Cantonales de Protección de Derechos
2014	Ley Orgánica de Consejos para la Igualdad	Sistema de Protección de Derechos Sistemas especializados de protección	Consejos Nacionales para la Igualdad: Responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (2018).

3.3. Evolución de la política hacia el 2019, la ley orgánica de las personas adultas mayores, hacia a dónde se dirige el adulto mayor en el país

El 24 de abril del 2019, entra en vigencia la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, uno de los puntos del debate fue que la Ley del Anciano no estaba debidamente articulada con la Constitución del 2008 y no iba en concordancia con la eliminación de toda forma de violencia, abandono, discriminación u odio por condiciones de edad, el debate también menciona el rol de la familia y la corresponsabilidad del Estado, familia y sociedad en la atención integral al adulto mayor (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional s.f.).

Una vez aprobada la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores la ex ministra del MIES y ex presidenta de CNII, Berenice Cordero aseguraba que las personas adultas mayores son personas de atención prioritaria y destaca que en la ley se debe tener un enfoque de derechos humanos acorde con el desarrollo jurídico institucional nacional e internacional, destaca algunos de los hitos que contiene la ley los cuales son:

- Exoneración de tarifas del 50% en transporte aéreo y terrestre, entradas a espectáculos, acceso gratuito a los museos,

- exoneración de pagos de impuestos fiscales de acuerdo con la ley,
- establecer un Registro Nacional de Personas Adultas Mayores que contribuya a la generación de información de las personas adultas mayores,
- se establecen las modalidades de atención integral y;
- el Estado se encargará de elaborar y ejecutar políticas públicas, planes y programas articulados al Plan de Desarrollo que garantice el respeto de los derechos de las personas adultas mayores (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional s.f.).

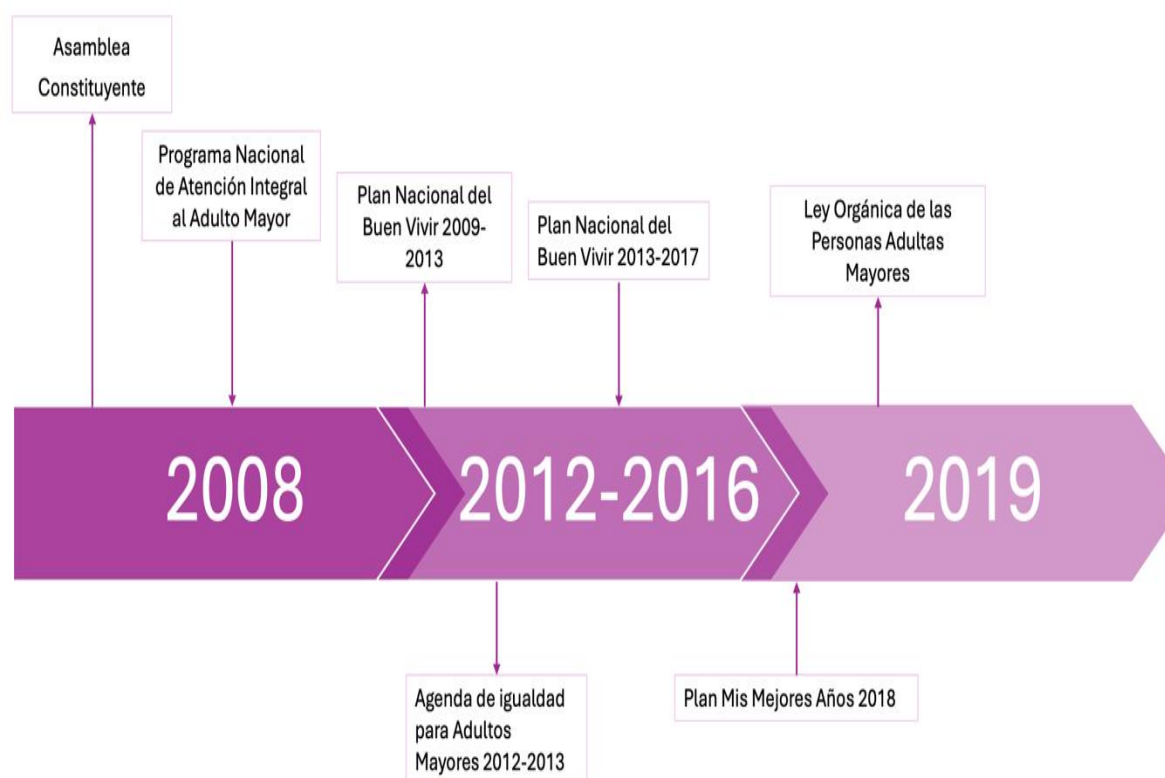
En el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, Toda Una Vida, en su eje de derechos plantea que, a pesar de las políticas universales las personas adultas mayores tienen necesidades especiales, en el Ecuador los adultos mayores representan en 7,04% de la población y con una mayor presencia de mujeres, así mismo en este Plan se menciona la creación del Sistema Integral de Derechos en el que las personas adultas mayores forman parte de este sistema de protección social que implica expresamente prevenir, reducir y eliminar la vulnerabilidad económica y social enfrentando la pobreza y la privación.

El Plan, además, señala que como prioridad la importancia de que los adultos mayores cuenten con una calidad de vida digna desde un enfoque de servicio ampliado de gerontológicos y el fortalecimiento de las condiciones de las jubilaciones.

Mis Mejores Años, es un programa que busca precautelar y garantizar el bienestar de los adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad este programa busca la prestación de servicios de gerontológicos, pensión asistencial, actividades educativas y jubilación universal (SENPLADES 2017).

El MIES, bajo la Dirección Población Adulta Mayor ejecuta las políticas públicas para las personas adultas mayores bajo tres ejes, pero todos bajo diferentes contextos sociales y políticos, estos ejes son la inclusión y la participación social, la protección social y la atención y cuidado. Esta dirección como atribuciones y responsabilidades tiene en forma general formular política pública integrada para los adultos mayores, implementar modelos de gestión, gestionar la articulación de la política, diseñar el POA, evaluar el cumplimiento de los planes y la política pública entre otras responsabilidades que abarcan servicios multimodales desde los diferentes centros gerontológicos existentes para el adulto mayor (MIES s.f.) (Gráfico 3.3).

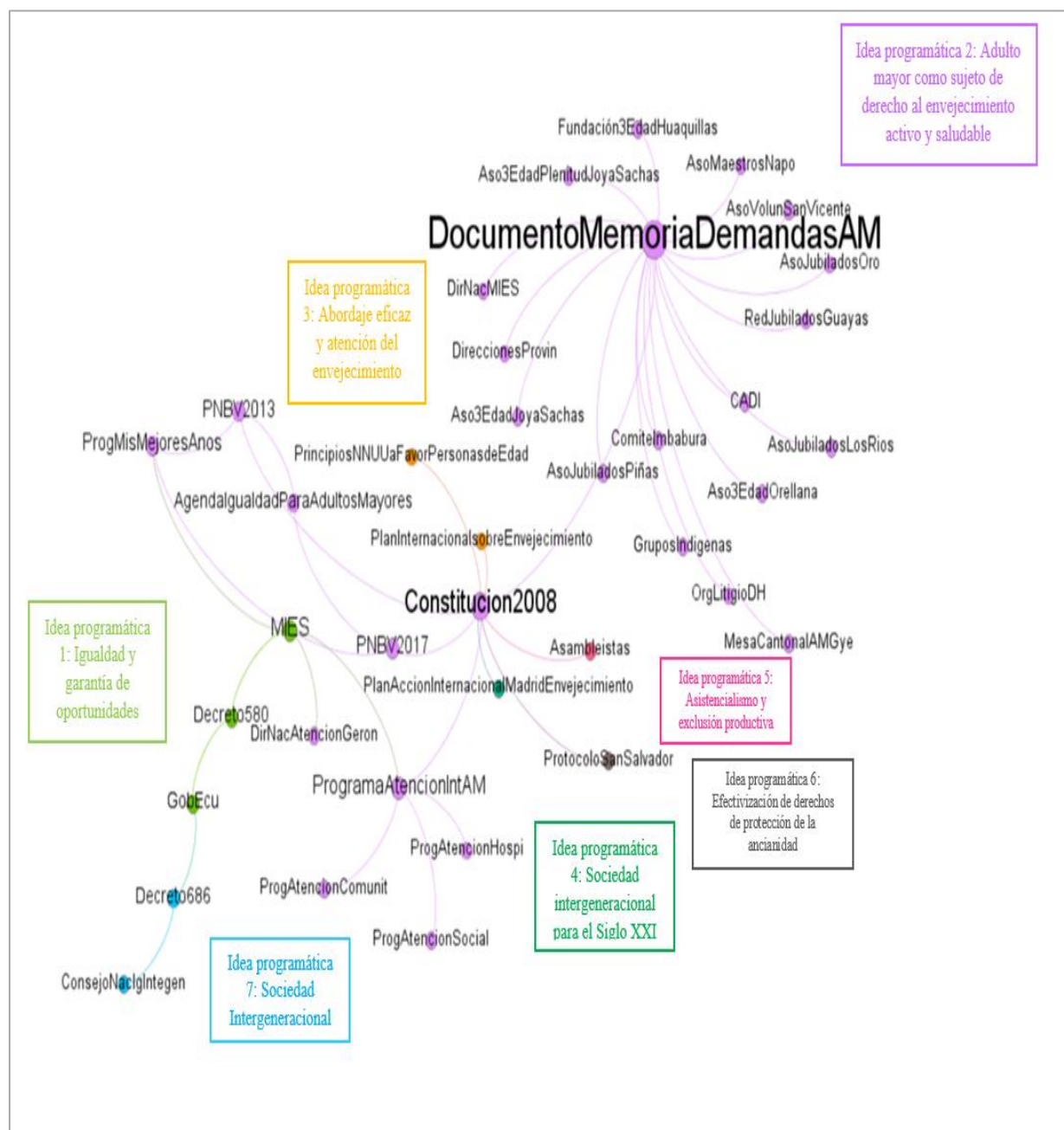
Gráfico 5.3. Instrumentos que materializan la idea programática del adulto mayor como agente del derecho a envejecer activo, digno y saludable



Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.

En el (Gráfico 3.4) revela un recorrido de cómo es que el Documento Proyecto para la elaboración de Propuesta de los Derechos de los Adultos Mayores para la Asamblea Constituyente se convirtió en un instrumento fundamental para la creación del articulado constitucional en el 2008, pasando por una serie de actores que jugaron un rol fundamental en el recoger las ideas que se venían manejando en torno al envejecimiento como las asociaciones de jubilados varias que se presentaron y el grupo de expertos que recogieron ideas de los principales instrumentos internacionales que en ese momento estaban dando lugar a los debates sobre vejez y envejecimiento, sin dejar a un lado las historias de vida y vivencias que los adultos mayores en el país atravesaban, el MIES como ente articulador y rector de la política en el país juega un rol fundamental como ente encargado de hacer cumplir derechos de las personas adultas mayores y luego en la creación de planes y programas a favor de este grupo etario.

Gráfico 6.4. Red de ideas y agentes en la construcción de la política pública del adulto mayor 2008-2019



Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.

3.4. Conclusiones preliminares

En este capítulo se ha analizado como ha venido el recorrido de la política pública del adulto mayor desde diferentes perspectivas, desde la estatal, de algunos actores que han trabajado en la implantación de esta, desde como la Constitución ha recogido los aportes ciudadanos, de expertos, la idea de derechos de varios expertos, de cómo los organismos internacionales han

influido en el proceso de creación de la ley. Cómo ha ido evolucionando el proceso con los cambios de nombre del ministerio, como la secretaría ha ido evolucionando y ha ido creando planes y programas de atención al adulto mayor, tomando en cuenta que no hay un actor político fuerte que impulse una agenda en favor de los adultos mayores y quién ha estado en la cabeza ha sido el MIES.

Las relaciones dialécticas encontradas en los procesos en los que cambia la política hacia una evolución de la misma nos muestra que hay una variante ideacional con respecto a la capacidad explicativa de las ideas programáticas que han ido recorriendo el camino en la política del adulto mayor nos hace ver que hay un contexto en el que hay una influencia entre actores, actantes, habilidades combinadas con las estrategias y los recursos que los actores principales han usado para influir en los resultados de la política hasta el 2019. La acción del aparato público y de los organismos internacionales han influido en la explicación de la evolución de las ideas dentro de la política.

Las ideas que van evolucionando desde el año 2008 en la que se destaca al adulto mayor como sujeto de derecho al envejecimiento activo, digno y saludable propuesta por asociaciones de jubilados y recogidas por el MIES en la que la igualdad y garantía de oportunidades es una de las propuestas que este organismo profesa y lleva adelante con la evolución de planes y programas que se construyen en los que se recogen y fortalecen ideas que mueven actores como la idea de una sociedad intergeneracional para el siglo XXI que viene desde el Plan Internacional de Madrid para el envejecimiento hacia el Consejo para la Igualdad Intergeneracional con una idea de una sociedad Intergeneracional, además de que la constitución recoge la idea de un abordaje eficaz del envejecimiento, efectivización de derechos de protección de la ancianidad entre otros que se han ido plasmando y efectivizando en servicios y atenciones que presta el MIES.

Capítulo 4. Selección de instrumentos, red y resultados

Este último capítulo se centra en explicar los resultados de la política a partir del análisis de los instrumentos de política pública que han jugado un rol fundamental en el trayecto de la política pública del Adulto Mayor desde el 2019, analiza cómo es que los instrumentos internacionales han influido en el cambio paradigmático. Este cambio que ha ido en evolución gracias a las ideas que los instrumentos internacionales han movilizado, ideas relacionadas con la efectivización de derechos en torno al adulto mayor, la vejez y el envejecimiento hasta lo que tenemos hoy como instrumento para efectivizar estas ideas, que es la Ley Orgánica del Adulto Mayor, deja atrás una política asistencialista y de exclusión productiva y va hacia la idea de adulto mayor como sujeto de derecho al envejecimiento activo y saludable para mostrar que esta idea ejerce una influencia en el cambio de la política, además de la este esfuerzo por el reconocimiento y protección integral al adulto mayor.

Se realiza un análisis comparado para explicar los resultados de la red que se crea en el 2008 hasta la del 2019 en la que por las ideas que van migrando desde instrumentos internacionales el gobierno, el entonces Ministerio de Bienestar Social después llamado MIES, las efectivizan y movilizan una serie de actores hacia la protección del adulto mayor desde un abordaje eficaz del envejecimiento.

Además de cómo es que todo este aparataje y conjunción de ideas y actores han hecho que para el 2019 se cree todo un sistema especializado para la protección del adulto mayor, sistema que trata de efectivizar el cuidado, la protección del adulto mayor en el país, en el actúan diferentes instituciones del Estado articuladas en torno a la protección del adulto mayor.

4.1. Análisis cualitativo y cuantitativo comparado de las redes de política antes del 2008 hasta el 2019

Este análisis denota el cambio que la política ha ido atravesando en el país y cómo es que debido a la efectivización de las ideas en los instrumentos de política pública se encuentra un cambio paradigmático en la política de adulto mayor, este cambio responde a que antes de la Constitución del 2008. El adulto mayor era visto como un sujeto que terminó su vida útil y no eran entes políticos importantes en la sociedad, hasta que se recogen ideas de instrumentos y conferencias internacionales que demuestran que el adulto mayor es un sujeto de derechos además que, se lo ve como ente productivo en el cual recaen una serie de derechos y necesidades diferentes a las que el Estado debe atender y regresar a ver.

Como se vio en capítulos anteriores la incidencia que ha tenido el MIES, a partir de la creación de la Carta Magna en el año 2008 ha sido clave, con la movilización de la idea programática del adulto mayor como sujeto de derecho al envejecimiento activo y saludable, los instrumentos de política recogen diferentes ideas tomadas de otros instrumentos internacionales para la construcción del articulado que compone ahora los derechos en lo que se refiere al adulto mayor. A lo largo del periodo analizado, estos han demostrado que los instrumentos de política han ido, gradualmente, generando cambios dentro de la política y de su aplicación hacia el grupo beneficiario, siendo este el resultado de un proceso social y político que ocurre en un tiempo determinado con la caracterización de cambio con base en la tipología de Hall (1993).

Esto se puede medir, de acuerdo con Aguilar, Martínez y Aguilar (2017), el análisis de redes sociales ofrece un conjunto de herramientas metodológicas, así también elementos teóricos para explicar fenómenos en los que participan una diversidad amplia de actores recolectando una serie de datos relacionales que luego pueden ser medidos.

Los autores señalan respecto al grado de salida, el número de vínculos que envía a otros actores, en el caso de la política del adulto mayor antes del 2008 los Principios de las Naciones Unidas a Favor de las Personas de Edad tiene un grado de salida de 6, lo que quiere decir que este instrumento de política influye a otros nodos, como se ve en la red este instrumento influye directamente en la adopción de derechos a los adultos mayores en los países de Latinoamérica y el Caribe, seguido del protocolo de San Salvador que es otro de los instrumentos que está muy presente en las conversaciones, instrumentos de política nacional y aplicación de los mismos de la región y así sucesivamente con la Estrategia Regional de Implementación Plan Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento que también juega un rol importante en la política latinoamericana en lo que se refiere al adulto mayor.

A continuación, se presentan las medidas del grado de salida de la red contexto (Tabla 4.1).

Tabla 5.1. Medida de grado de salida red contexto

	Grado de salida
Principios de las Naciones Unidas a Favor de las Personas de Edad	6
Protocolo de San Salvador	5
Estrategia Regional de Implementación Plan Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento	5
Convención Interamericana de las Personas Adultas Mayores	4
Gobierno de Ecuador	4

Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.

Medida de grado de centralidad nos indica que un nodo está altamente conectado con otros, tiene mayor acceso a información y recursos relaciones siendo este el más visible o que más interactúa dentro del sistema (Sanz 2003; Aguilar, Martínez y Aguilar 2017), en este caso el grado de centralidad de la red antes del 2008 en el que se hace un análisis del contexto del adulto mayor antes de la Constitución del 2008, el gobierno del Ecuador siendo el caso de análisis, en este caso el ejecutivo, juega un papel central en la adopción de estos instrumentos internacionales que movilizan las ideas de promover, proteger y asegurar los derechos de las personas adultas mayores ya que con el Ministerio de Bienestar Social, los congresistas de ese entonces y mediante la Ley del Anciano intentan proteger y asegurar derechos pero desde la lógica asistencialista en el que se veía al adulto mayor como un ente vulnerable sujeto a la exclusión productiva.

Así mismo la Convención Interamericana de Protección Interamericana de Protección de Derechos de las Personas Adultas Mayores y los Principios de las Naciones Unidas a Favor de las Personas de Edad juegan un papel fundamental como nodos altamente conectados con otros, estos movilizan principalmente de un abordaje eficaz y atención al envejecimiento en el que los países promuevan y protejan derechos, como se mencionó anteriormente, estos dos instrumentos tienen un alto grado de centralidad dentro de la red, seguidos del Protocolo de San Salvador y Estrategia Regional de Implementación. Plan Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento lo que denota que los instrumentos internacionales son fundamentales para la construcción de las nuevas agendas respecto al adulto mayor.

Se presenta la tabla con las medidas con mayor grado de centralidad de la red contexto (Tabla 4.2).

Tabla 6.2. Medida de grado de centralidad red contexto

	Grado de centralidad
Gobierno del Ecuador	11
Convección Interamericana de Protección Interamericana de Protección de Derechos de las Personas Adultas Mayores	8
Principios de las Naciones Unidas a Favor de las Personas de Edad	7
Protocolo de San Salvador	6
Estrategia Regional de Implementación. Plan Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento	6

Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.

Por otro lado, el grado de intermediación mide cuántas veces un nodo actúa como puente en los caminos más cortos, esta medida va de cero a uno, aunque estos no son los más visibles son importantes para la conectividad de la red, su papel es estratégico en la capacidad de permitir conexiones o interrumpirlas (Sanz 2003; Grandjean 2021; Aguilar, Martínez y Aguilar 2017), en el caso de la red contexto el Gobierno del Ecuador tiene el grado más alto, seguido por los Principios de las Naciones Unidas a Favor de las Personas de Edad y el Congreso Nacional. En la (Tabla 4.3) se presenta con las medidas de mayor grado de centralidad de la red contexto.

Tabla 7.3. Medidas de Grado de intermediación red contexto

	Grado de intermediación
Gobierno del Ecuador	1
Principios de las Naciones Unidas a Favor de las Personas de Edad	0,36
Congreso Nacional	0,36
Plan Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento	0,31
Plan Internacional sobre Envejecimiento	0,16

Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.

Después del 2008 y durante el proceso de construcción de la Constituyente estos instrumentos internacionales que influyeron en la política se volvieron fundamentales para los que vinieron después, en el proceso quienes tomaron roles importantes fueron el MIES, el Documento de Propuesta de Derechos de os Adultos Mayores para la Constituyente y por supuesto la Constitución del 2008.

En este caso en el periodo de análisis el nodo con mayor grado de salida es el Ministerio de Inclusión social, que es el encargado de recoger la idea del adulto mayor como sujeto de derecho al envejecimiento activo y saludable con el mismo peso de la Constitución del 2008 y el Programa de Atención Integral del Adulto Mayor y lo efectiviza en la idea de igualdad y garantía de oportunidades (Tabla 4.4).

Tabla 8.4. Medidas grado de salida red estructura agentes

	Grado de salida
Ministerio de Inclusión Económica y Social	3
Constitución del 2008	3
Programa de Atención Integral al Adulto Mayor	3
Gobierno del Ecuador	2
Plan Nacional del Buen Vivir 2013	2

Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.

El grado de centralidad mayor en este periodo es significativo debido a que el Documento Propuesta de Derechos de los Adultos Mayores para la Constituyente está altamente conectado con los otros nodos y es el que más visible está dentro de la red, siendo el que moviliza la mayoría de las ideas dentro, hacia la Constituyente. Este es el que recoge el mayor número de actores que aportan al documento, siendo este un instrumento altamente influyente por la importancia de los talleres y actores que se involucraron en el proceso con la idea que viene desde instrumentos internacionales de sujeto de derecho al envejecimiento activo y saludable hacia un abordaje eficaz del envejecimiento (Tabla 4.5).

Tabla 9.5. Medidas grado centralidad red estructura agentes

	Grado de Centralidad
Documento Propuesta de Derechos de los Adultos Mayores para la Constituyente	18
Constitución 2008	9
Programa de Atención Integral del Adulto Mayor	5
MIES	4
Plan Nacional del Buen Vivir 2013	3

Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.

El grado de intermediación en esta red decanta en el Constitución del 2008 al ser este el instrumento que conecta a la red, este tiene el grado más alto de todo el flujo de actores ya que controla el flujo de información ya que el Documento de propuesta de Derechos de los

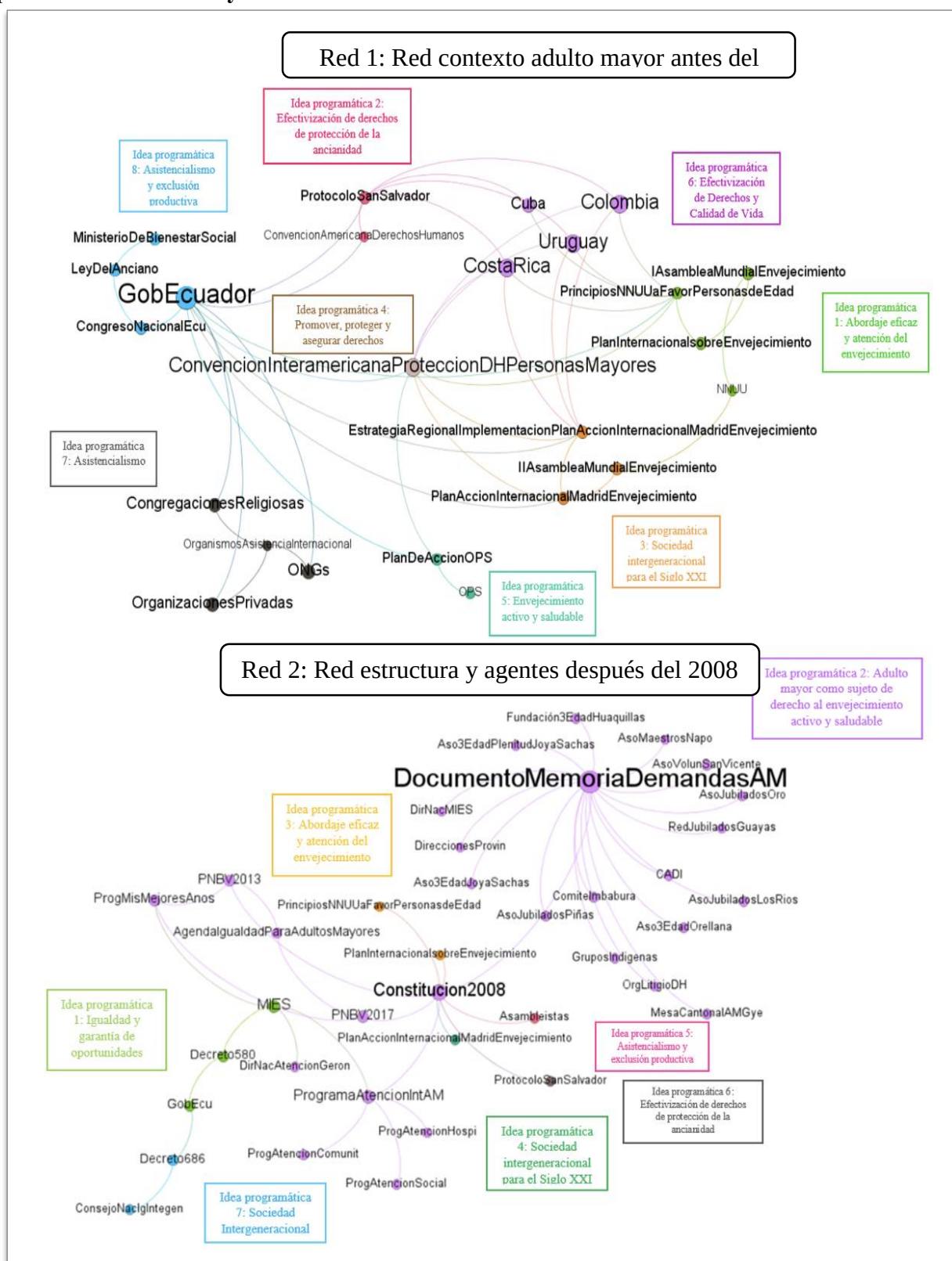
Adultos Mayores para la Constitución del 2008 se efectiviza ya en el instrumento de política que guiará la efectivización de derechos del adulto mayor en el Ecuador, este puente es crucial ya que manda a otros instrumentos a ejecutar la política (Tabla 4.6 y Gráfico 4.1).

Tabla 10.6. Medidas de grado de intermediación grado de intermediación

	Grado de Intermediación
Constitución del 2008	1
Documento de propuesta de Derechos de los Adultos Mayores para la Constitución del 2008	0,83
Programa de Atención Integral al Adulto Mayor	0,44
Plan Nacional del Buen Vivir 2013	0,13
Plan Nacional del Buen vivir 2017	0,13

Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.

Gráfico 7.1. Análisis comparativo red contexto, red estructura y agentes de la política pública del adulto mayor en el Ecuador



Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.

Dentro de la primera red en la que se describe el contexto del adulto mayor desde lo que pasaba a nivel internacional hasta lo que en el país era la concepción de la política pública del adulto mayor y cómo se la manejaba, es importante ver que a nivel internacional los instrumentos empiezan a movilizar la idea de abordaje eficaz y atención al envejecimiento, idea que se va movilizand a muchos países de Latinoamérica, se va adoptando de acuerdo a las circunstancias de cada país, como se vio en capítulos anteriores, gracias a estos elementos la idea de efectivización de derechos y calidad de vida son movilizad os en cada país e instrumentalizados en leyes, planes y programas. Ecuador con el gobierno nacional, congregaciones, organismos internacionales, antes de recoger estas ideas tenía muy marcada la idea de asistencialismo y exclusión productiva, no es hasta que estos instrumentos internacionales empiezan a tomar fuerza que Ecuador también los regresa a ver para empezar con la idea de promover proteger y asegurar derechos a las personas adultas mayores.

Gracias al uso de estos instrumentos internacionales y su evolución, el Documento para la Elaboración de Propuesta de Derechos de los adultos mayores para la Asamblea Constituyente empieza a recoger una serie de demandas que efectivizan la idea de adulto mayor como sujeto de derechos activo y saludable, no sin antes que el MIES empiece a recoger la idea de igualdad y garantía de derechos para grupos de atención prioritaria, para luego ya recoger lo que los instrumentos internacionales decían e impregnarlos en planes, leyes y praganas y servicios que va hacia un abordaje eficaz y atención al envejecimiento enmarcado en lo que el Consejo Nacional Intergeneracional rescataba que era una sociedad intergeneracional idea recogida del Plan de Acción Internacional de Madrid para el Envejecimiento que era una sociedad intergeneracional para el siglo XXI.

Es muy importante reflejar este cambio porque antes de que todos estos instrumentos llegaran a cambiar la forma en la que veíamos al adulto mayor el país se los atendía desde una punto de vista discriminatorio, en el que eran vistos como sujetos pasivos, hoy en día hay una evolución importante en los conceptos y aunque el adulto mayor no es un actor relevante, hoy en día, dentro de la agenda pública, el MIES se ha encargado de ir movilizand o la idea de adulto mayor hacia la efectivización de derechos del mismo y la protección de la ancianidad.

Al aprobarse la Ley Orgánica del Adulto Mayor en el 2019 se crea el Sistema Especializado de Protección Integral de los Derechos de las personas Adultas Mayores, este es un cambio importante ya que por ley requiere a las instituciones que forman parte del sistema a velar por los derechos de los adultos mayores, como se vio en capítulos anteriores planes y programas intentaron formar algo parecido sin tener un éxito consolidado en algo como un sistema de

protección integral que toque varias aristas de lo que en la vida diaria atraviesa el adulto mayor.

4.2. Sistema nacional especializado de protección integral de los derechos de las personas adultas mayores

Este sistema es un conjunto organizado de instituciones públicas y privadas que tienen por objeto la protección integral de los derechos de las personas adultas mayores, mediante el diseño, formulación, ejecución, seguimiento, y evaluación de normas, políticas y mecanismos y servicios públicos y privados, en todas las instancias (Defensoría Pública del Ecuador s.f.).

No es hasta el 2019 que se crea la Ley Orgánica del Adulto Mayor, antes de esta se manejaba la Ley del Anciano pese a que la Constitución del 2008 ya manejaba el concepto de adulto mayor. En adelante se hace breve resumen de cada una de las instituciones se acota temas importantes sobre como cada una de estas han ido concibiendo el framing de la política pública del adulto mayor hasta llegar a su aplicación de esta mediante planes y programas específicos.

En un esfuerzo de ver el compromiso de estas instituciones con los adultos mayores en el Ecuador, en la (Tabla 4.7) se nombra a todas las instituciones que forman parte del sistema y se analiza si estas en sus páginas o cuentas oficiales cuentan con información sobre el trabajo realizado hacia el adulto mayor, con observaciones en las que se describe los esfuerzos que se han hecho por este grupo etario, estas observaciones se hacen de acuerdo a la información publicada en sus sitios oficiales, se evidencia si su acción viene antes o después de la implementación del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de Derechos de las Personas Adultas Mayores (2019), también veremos si pese a que se hicieron esfuerzos por trabajar en esta población se ha trabajado articuladamente con otras instituciones de gobierno en cumplimiento con la norma para llegar al beneficiario, cabe recalcar que este es una sistematización únicamente de los que las páginas oficiales publican sobre el tema.

Tabla 11.7. Instituciones que comparten información en sus páginas en cuanto al trabajo con adultos mayores

Institución que forma parte del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de Derechos de las Personas Adultas Mayores	Observaciones
Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional	Cumplen con informar sobre acciones sobre al adulto mayor dentro de sus competencias y lo que se está haciendo (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional s.f.).
Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas	Cuentan con programas de atención para el adulto mayor (ISSFA 2025).
Defensoría Pública	Nombran en su página sus funciones de acuerdo a sus competencias (Defensoría Pública del Ecuador s.f.).
Defensoría del Pueblo	Su página muestra acciones en favor de las personas adultas mayores como grupos de atención prioritaria (Defensoría del Pueblo s.f.).
Ministerio de Cultura y Patrimonio	Cumple con informar las acciones que se están haciendo directamente con el MIES, sin embargo, no lo enmarcan como acciones del sistema debido a que la noticia está en la página del ministerio y data del año 2013, noticias más recientes del trabajo enmarcado dentro del sistema, no se encuentra (Ministerio de Cultura y Patrimonio 2013).
Registro Civil	Dentro de sus funciones están trabajando directamente con el MIES para hacer respetar sus derechos tan solo con presentar su cédula (MIES s.f.).
Ministerio de Economía y Finanzas	El MEF transfirió 1.8 millones para la devolución de IVA a grupos vulnerables, sin embargo, no habla de acciones concretas enmarcadas dentro del sistema (Ministerio de Finanzas 2022).

Ministerio del Trabajo	Cuentan con un resumen ejecutivo realizado el 2021, sobre la “Inserción Laboral de las personas de 50 años y más en el Ecuador y el proceso de envejecimiento poblacional y seguridad social” sin embargo este no habla de un trabajo conjunto dentro de sistema, es un diagnóstico multifactorial del mercado laboral y sociodemográfica de las personas adultas mayores (Coordinación de Inteligencia de Información y Estudios del Trabajo 2021, 1).
Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	Cuenta con un programa llamado Programa del Adulto Mayor en todas las provincias del Ecuador, pero no lo enmarcan dentro del sistema (IESS s.f.).
Secretaría de Derechos Humanos (Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos)	Muestra sus servicios en la página en cuanto a la prevención de derechos, sin embargo, no habla del sistema ni muestra articulación en el trabajo.
Ministerio de Salud Pública	El Ministerio de Salud cumple con informar que se está haciendo un trabajo coordinado con los ministerios del frente social en favor de las personas adultas mayores, es decir se cumple el trabajo articulado del sistema con la firma del convenio del adulto mayor (Ministerio de Salud Pública s.f.).
Secretaría Nacional de Planificación	En cuanto a proyectos de adulto mayor la secretaría de Planificación y Desarrollo mediante la Subsecretaría de Inversión Pública muestran el proyecto de “Ampliación de cobertura y mejoramiento de los servicios de atención a personas adultas mayores en las 24 provincias del país” en conjunto con el MIES (Subsecretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2018).
Ministerio de Educación	Cumple con informar acerca de las inscripciones que ofrece el Ministerio de Educación a los servicios educativos para jóvenes, adultos y adultos mayores en el periodo educativo 2023-2024, sin embargo, no se habla del sistema del que forman parte según la Ley Orgánica del Adulto Mayor y tampoco se encuentra un esfuerzo de trabajo conjunto con las demás instituciones (Ministerio de Educación 2023).

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en conjunto con el MIES lanzan la Encuesta de Salud. Bienestar del Adulto Mayor, encuesta que determinará las características demográficas, es estado de salud entre otras características de los adultos mayores, esta encuesta fue lanzada en el 2009 y sigue siendo muchas veces usada, pese a que se integra ya el sistema esta no ha sido actualizada desde la última fecha (Instituto Nacional de Estadística y Censos, s.f.).
Asociación de Municipalidades del Ecuador	AME en su página destaca las actividades lúdicas para los adultos mayores que realizan con los municipios, hace alusión a Puerto Quito y los espacios y las actividades que crea para mantener conectados a los adultos mayores y mejorarlas condiciones de vida de la localidad, no habla del sistema ni del trabajo articulado que debería realizar con las diferentes instituciones del Estado en favor de los adultos mayores, únicamente de actividades individuales (Asociación de Municipalidades Ecuatorianas 2019).
Secretaría del Deporte	Los adultos mayores de todo el país se benefician con los proyectos de la Secretaría del Deporte, los beneficiarios realizan ejercicios físicos de motricidad y bailo terapia, sin embargo, no muestran un claro vínculo con el Sistema ni un trabajo de articulación con los diferentes ministerios en favor de las personas adultas mayores (Ministerio del Deporte 2019).
Consejo de la Judicatura	En el año 2017 antes de la implementación del Sistema de manera formal el Consejo de la judicatura participa en una feria por el día del adulto mayor llevada en conjunto con el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y las empresas eléctrica y de agua potable en Quito con el fin de que las personas adultas mayores conozcan sus derechos, de ahí en adelante no se encuentran disponibles al público más esfuerzos por trabajar en conjunto con los demás ministerios desde la creación del sistema (Consejo de la Judicatura 2017).

Consejo Nacional de Gobiernos Rurales y Parroquiales del Ecuador	Mediante sus redes sociales, la página del CONAGOPARE cumple con informar que se cuenta con proyectos de inversión para las personas adultas mayores y otros centros que brindan ayuda a sujetos de atención prioritaria, una vez más no se habla de un trabajo articulado dentro del sistema (CONAGOPARE 2021).
Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	No se encontró nada que mencione el trabajo con adultos mayores antes o después de la creación del sistema.
Instituto de Seguridad Social de la Policía	Antes de que se cree el sistema durante el 2012 se ampliaron las coberturas de pensiones para las personas adultas mayores en coordinación con el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, después de eso ya no se halla información hacia el público por parte del ISSPOL (MIES 2012).
Fiscalía General del Estado	La Fiscalía General del Estado cumple con informar mediante noticias cuáles son algunos de los procedimientos especiales que se lleva con los adultos mayores en caso de cometer algún tipo de delito como arresto domiciliario entre otras medidas, sin embargo, no se habla del trabajo que esta institución hace a favor de los adultos mayores a partir de la implementación del sistema (Fiscalía General del Estado 2021).
Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda	El Plan toda Una Vida contempla la Misión Mis Mejores años conformada por representantes de los ministerios de Salud Pública, Educación, MIES, Desarrollo Urbano y Vivienda, MEF, Secretario Nacional de la Política, todos ellos encargados de definir los mecanismos de operativización del programa, lo que muestra que si hay un intento de trabajo conjunto entre ministerios para garantizar el cumplimiento de los objetivos que se plantea el Sub Comité Nacional Misión Mis Mejores Años (MIES 2013).
Instituto Nacional de Economía Popular IEPS	Pese a que el gobierno otorgó CDH asociativos que intentan contribuir a la superación de la pobreza en sectores vulnerables especialmente a mujeres y adultos mayores como opciones de crecimiento de la Economía Popular y Solidaria la data que nos

	refleja es del proyecto Gano más con mi vaca lechera Totoras 2015 por lo que el esfuerzo de atender a la población vulnerable está pero no se ha encontrado esfuerzos recientes después de la implementación del sistema (Economía Solidaria 2015).
Servicio de Rentas Internas SRI	El Servicio de Rentas Internas ecuatoriano dentro de sus competencias cumple con la devolución del IVA a las personas adultas mayores en cumplimiento con el artículo 14 de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores y la Ley de Régimen Tributario Interno, sin embargo, no se ve esfuerzos coordinación y trabajo conjunto con los otros actores del sistema (Servicio de Rentas Internas s.f.).
Ministerio de Telecomunicaciones	Mediante la Resolución ARCOTEL-2021-0073 del 17 de febrero del 2021, se visibiliza y facilita la exoneración y rebajas en el ámbito de las telecomunicaciones para las personas adultas mayores, en concordancia con lo establecido en la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores únicamente presentando su cédula de identidad (Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información 2021).

Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.

La Defensoría Pública es uno de los organismos que forma parte del Sistema Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores no deja de lado el trabajo articulado con las otras entidades de gobierno pertenecientes al sistema, no se olvida de sus funciones dentro de sus competencias que son garantizar asesoría y patrocinio con enfoque de derechos humanos, velar por el debido proceso y celeridad en los casos, aplicar métodos alternativos de solución de conflictos, todo esto dirigido a la población adulta mayor (Defensoría Pública del Ecuador s.f.).

Por otro lado, otra de las campañas que se han lanzado es que los adultos mayores hagan respetar sus derechos solo presentando la cédula de ciudadanía, esta acción se trabaja conjuntamente con el MIES para evitar que se pida el carnet de la tercera edad también que los adultos mayores accedan a exoneraciones del 50% en algunos servicios, en el IESS se aceptará algún documento alerno que certifique que el beneficiario es adulto mayor, pese a la implantación de este programa en la misma página del MIES varios usuarios se quejan de que

no se les están respetando sus derechos haciendo alusión que pese a que presentan su documento les cobran los valores sin la exoneración, que les piden papeleta de votación entre otras quejas lo que muestra que pese a que el trabajo es articulado no es suficientemente favorable la llegada a la ciudadanía adulta mayor (MIES s.f.).

El Ministerio de Trabajo, en cuanto al tema de trabajo por las personas adultas mayores presenta un Resumen Ejecutivo del Estudio Inserción laboral de personas de 50 años y más en Ecuador y el proceso de envejecimiento poblacional y seguridad social realizado por la Coordinación de Inteligencia de la Información y Estudios de Trabajo en conjunto con la Dirección de Investigación y Estudios del Trabajo en el que se muestra una perspectiva del envejecimiento en el Ecuador, la situación sociodemográfica y laboral de las personas adultas mayores y la protección social en el Ecuador que no muestra articulación con otras entidades del gobierno, un resumen que muestra que el cambio sociodemográfico que atraviesa el Ecuador puede tener repercusiones en la oferta laboral, la vulnerabilidad del sistema de pensiones, aumento de la edad de jubilación donde se imponga una actividad laboral más extendida generando alertas a otras instituciones del Estado que deberían estar mirando hacia este lado (Coordinación de Inteligencia de Información y Estudios del Trabajo 2021).

Otra de las instituciones que muestra un trabajo desarticulado es la Secretaría de Derechos Humanos, hoy denominada Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, aunque intentan difundir los servicios que brindan varias instituciones del Estado de acuerdo con sus competencias en cuanto a adultos mayores esta no muestra que está trabajando de manera articulada con las mismas (Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos 2022).

Instituciones que si muestran un trabajo articulado es la Red Integral de Salud que desde el 2010 ha emitido normas y protocolos en favor de las personas adultas mayores para atención de primer y segundo nivel en todo el país que cuentan con equipos multidisciplinarios además de que trabajan conjuntamente con el IESS, Universidades, GADS, Sociedad Ecuatoriana de Geriátrica y Gerontología y otros ministerios (Ministerio de Salud Pública s.f.).

El MIES es el encargado de liderar el proceso de promoción y garantía de derechos de los adultos mayores con enfoques de atención prioritarias especializada en género, movilidad humana e interculturalidad así lo manda la Constitución de la República y la Ley del Orgánica del Adulto Mayor cumpliendo con los estándares internacionales de derechos humanos y otras leyes conexas, la ex viceministra Susana Santistevan destaca la importancia de que se haya generado un encuentro interinstitucional que conglomera no solo instituciones públicas

sino también a privados que mediante el Plan Nacional para que se ejecuten actividades para la promoción de oportunidades que promuevan el bienestar, así mismo el ex Subsecretario de Atención Integral del MIES destaca la importancia de las cuatro mesas técnicas que se formaron en ese entonces para trabajar en los ejes: social, protección integral, y derechos, sanitaria y económica (MIES 2021).

Este esfuerzo de trabajar en equipo con algunas instituciones del Estado y sociedad civil representa un antes y un después en la implementación de la política pública del adulto mayor en el Ecuador, más adelante veremos como el CIDH destaca el rol que juega el Sistema Nacional Especializado de Protección de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en un primer lugar nombraremos a algunas de las entidades que en muestran un interés en el trabajo de protección a este grupo, cómo es que se articulan y el porqué de la importancia de la integración para brindar una atención integral al usuario final que es el adulto mayor

El ISSFA por otro lado es un caso interesante ya que cuenta con servicios al adulto mayor de buena calidad dirigidos a los asegurados de ISSFA, en las ciudades de Quito y Guayaquil mediante actividades de gimnasia, baile de salón, taller de coro, manualidades, taller de danza nacional, pintura, actividades recreativas, red de recreación, conferencias preventivas de salud, financieras, familiares entre otras, pese que el ISSFA pertenece al Sistema Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, no nombra ningún tipo de articulación con otros ministerios para trabajar en favor de las personas adultas mayores únicamente trabajan para sus asegurados, aunque el servicio no deja de ser útil para el beneficiario, este no es articulado (ISSFA 2025).

La Defensoría nos cuenta otra historia, el trabajo de articulación con otros actores se demuestra mediante acompañamiento a los docentes jubilados por el pago de las compensaciones atrasadas, el juntarse con los municipios para sumarse a proyectos como “ciudades amigables en el cantón de Manabí”, presenta acciones de protección con el fin de permitir tutelar derechos de las personas adultas mayores, realizan talleres de exenciones tributarias en conjunto con el SRI, esas son algunas de las acciones que la Defensoría realiza en conjunto con otras instituciones (Defensoría del Pueblo s.f.).

El Ministerio de Cultura y Patrimonio en su página web no ha mostrado avances en lo que se refiere a adultos mayores, pese a que son miembros del Sistema se registra esfuerzos en el 2013 festival que promocionen la música y el arte para el envejecimiento activo, tampoco se

muestra algún tipo de cooperación con otros actores (Ministerio de Cultura y Patrimonio 2013).

El Registro Civil muestra dos esfuerzos para cumplir con su labor dentro del sistema, la primera efectuada en Quito en febrero del 2020 con la campaña de cedulação para personas de 100 años o más esta campaña busca actualizar la información de los ciudadanos de este grupo etario para mantener la base de datos actualizada (Registro Civil, Identificación, y Cedulação 2020).

4.3. Sistemas de protección que han jugado un rol en la construcción de una sociedad que garantiza derechos a los adultos mayores

Los sistemas de protección de Derechos en el Estado Ecuatoriano han cumplido una serie de funciones para garantizar los derechos de forma integral en la legislación las definiciones y aproximaciones al sistema de protección de derechos y sus subsistemas.

Estas definiciones y lecciones que presentan son importantes para hacer una comparación entre lo que el Estado hace para cumplir con la protección y las falencias que se ve desde sociedad civil y el sector privado.

Dentro de los instrumentos que han promocionado los sistemas y organismos de protección de derechos de acuerdo con el Seminario Internacional de Acompañamiento Familiar-Las Familias Primero (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2018) se destaca que las políticas públicas de estatus de mecanismo de garantía de derechos es uno de los más importantes avances del neo institucionalismo dentro de los instrumentos destacados que han movilizado los actores se encuentran (Tabla 4.8).

Tabla 12.8. Sistemas de protección de derechos que transversalizan al adulto mayor

Sistema	Definición	Funciones relacionadas a la protección de derechos del adulto mayor
Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social	Conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo.	Se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.
Sistema Nacional de Planificación Participativa	Constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno	El gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados conforman el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
Sistema de Promoción y Protección de Derechos	La Defensoría del Pueblo presentará a la Asamblea Nacional una propuesta de ley que establezca y estructure el sistema de	Defensoría del Pueblo

	promoción y protección de derechos.	
Sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos.	Los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen, entre otros fines, el de “la garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República, de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales, [...] la generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes”	
Sistema de Protección del Adulto Mayor	que establece el Sistema de protección de derechos de las personas adultas mayores.	Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores

Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (2018).

La Constitución de la República del Ecuador mediante el CNII hace la implementación del ANII mediante la transversalización de tres ejes, el primero políticas públicas para la igualdad intergeneracional, seguimiento y evaluación de las políticas, observancia de los mecanismos de protección de derechos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2022), resalta la existencia de organismos que vienen desde de entidad ejecutiva que está encargada del desarrollo humano y de la transformación social que tiene el encargo de la atención de las personas adultas mayores de manera directa y una de sus características principales es que estas formulen, asesoren y monitoreen políticas públicas y que con ese poder institucional mediante sus unidades ejecutoras implementen programas y proyectos nacionales ya definidos en las políticas, Ecuador es uno de los países que entra en la lista con el MIES.

El mismo informe resalta algunos avances y ofrece al país algunas observaciones como (Tabla 4.9).

Tabla 13.9. Observaciones de la CIDH al Ecuador sobre políticas y programas de las personas adultas mayores

Categoría	Observaciones
Personas mayores en situación de movilidad	Especial atención a los ciudadanos de personas de mayor edad que se encuentran en el exterior o en tránsito. Artículo 21. (4) de la Ley Orgánica de Movilidad Humana
Políticas y programas nacionales relacionados con la erradicación de la discriminación por edadismo e interseccional	La CIDH observó que existen y programas en Ecuador que viabilicen el mandato antidiscriminatorio por edad sin embargo, esta resalta que en la generalidad no se percibe una institucionalidad o algún tipo de instrumento operativo que incluya en modo explícito la discriminación por edadismo, en la mayoría de países observados, no siendo este el caso de Ecuador al existir el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional que es un organismo de formulación, transversalización seguimiento y evaluación para la política de no discriminación.

Políticas y programas nacionales para la protección de la independencia y autonomía de las personas mayores	Ecuador cuenta con programas específicos para la independencia y autonomía, resalta el caso del derecho a la Educación del adulto mayor en el país. El principal instrumento destacado en el mismo es la “Norma técnica para la implementación y prestación de servicio de cuidado y atención para las personas adultas mayores”, las personas adultas mayores al apropiarse de los contenidos promueven el desarrollo efectivo de sus actividades básicas e instrumentales de la vida diaria.
Políticas y programas nacionales para el efectivo ejercicio del derecho a la salud y el consentimiento informado	El Ecuador promueve el envejecimiento activo y saludable regulado a través de programas específicos, además de programas de personas cuidadoras para atender la calidad de vida frente al deterioro cognitivo y cuidados paliativos, por ejemplo, el programa “Mis Mejores Años” basado en el enfoque de envejecimiento activo, digno y saludable que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de las personas de más de 65 años, en especial de las personas en situación de vulnerabilidad. Habilitación de espacios activos para el envejecimiento digno.
Políticas y programas nacionales	La comisión destaca la Agenda para la Igualdad Intergeneracional (ANII) que entre sus políticas establece “promover el acceso a la educación y eliminar el analfabetismo en las personas adultas mayores”. Programa misión Mis Mejores Años, establece servicios y entornos de cuidados favorables para las personas adultas mayores como espacios de socialización y encuentro que llevan a cabo

	actividades de estimulación motriz, cognitiva y fomentan la participación y solidaridad con el entorno. Las políticas de aseguramiento no contributivo que tiene por objetivo cubrir a los grupos que se encuentran en pobreza y pobreza extrema frente a la necesidad de ingresos
Políticas y programas nacionales relacionados con los derechos al agua y saneamiento, alimentación y vivienda.	La ANII tiene como objetivo la reducción de la malnutrición, la erradicación de la desnutrición y la promoción de hábitos y prácticas de vida saludables mediante mecanismos de corresponsabilidad entre Estado, sector privado y sociedad civil
Políticas y programas nacionales respecto de los derechos a la seguridad a una vida sin ningún tipo de violencia y a no ser sometidos a tratos crueles, inhumanos y degradantes de las personas mayores	La CIDH destaca los programas de capacitación y promoción del buen trato dirigidos a las personas mayores en Argentina, Chile y Ecuador, así mismo la instalación de la prestación de servicios de atención integral frente a violencia y la coordinación multisectorial. El accionar del Consejo de Protección de Derechos del DM de Quito en el que la agenda está la protección a personas adultas mayores para que vivan con dignidad y sin ningún tipo de maltrato.
Marcos normativos nacionales, políticas y programas nacionales respecto del derecho de acceso al cuidado y los derechos de la persona mayor que recibe cuidados	La CIDH resalta que en el Ecuador la institucionalización de la persona adulta mayor es el último recurso para su atención y cuidado, también que aunque la institucionalización privada no tiene condiciones si debe someterse a la regulación estatal mediante normas técnicas y que la atención y el cuidado en los centros gerontológicos de atención directa está focalizado en personas que requieren protección especial de forma temporal o definitiva

	que no pueden ser atendidos por sus familiares y se encuentren en situación de abandono, pobreza o pobreza extrema.
--	---

Fuente: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2022).

Pese a que el Informe de la CIDH resalta varios puntos en el cuidado y atención de los adultos mayores en el país, en la tesis de Santa Jiménez (2016) se visibilizan fenómenos importantes que ocurren en el país relacionado con la calidad de vida de los adultos mayores ancianos abandonados, abuelos usados por sus propias familias a manera de empleados, la falta de vivienda, transporte, acceso a espacios públicos, la falta de atención en los sistemas de salud enfocados en la prevención y cuidados integrales.

Además, otros estudios Arévalo et al. (2019) han demostrado que en algunas partes del país los adultos mayores de cierta clase social presentan cierta satisfacción con su situación económica y la importancia familiar que tiene dentro de sus entornos, sin embargo, existen ciertos lugares en el Ecuador que no cuentan con esta satisfacción por la inexistencia de vivienda y la deficiente materialidad en los servicios básicos (Cadena y Conforme 2020).

Tal como lo menciona el informe de la CIDH en cuanto a Derechos humanos de las personas mayores y sistemas nacionales de protección en las Américas (2022), Ecuador es el único país en el que los servicios gerontológicos privados están regulados por el Estado, desde el año 2014 el MIES es el responsable de habilitar y establecer los estándares de funcionamiento de los servicios privados.

En este caso algunos emprendimientos de tipo privado como el Hogar de Ancianos Santa Catalina Labouré, localizado en Quito en el sector de la Recoleta es una institución de carácter religioso que ofrece vivienda, alimentación y cuidados a las personas adultas mayores, en este caso algunos de ellos reciben algún tipo de mensualidad o cuentan con familiares cercanos y también hay adultos mayores que están en abandono, el Estado la cataloga como un centro gerontológico de atención residencial bajo convenio (Aleaga 2018).

El Albergue San Juan de Dios ubicado en Quito es otro de los lugares que presta servicio a las personas adultas mayores en atención domiciliaria a personas adultas mayores en situación de dependencia o en alguna situación de vulnerabilidad, de acuerdo a lo que se manifestó es que al momento tienen a veinte y tres adultos mayores en el hogar, sin embargo ellos no cuentan con los permisos otorgados por el MIES por razones que no quisieron manifestar, pero si se

mostró la queja de que el albergue pese a tener otros servicios además de la del adulto mayor no recibe atención por parte de ninguna entidad estatal y se mantienen con las donaciones y el trabajo de los voluntario

4.4. Ideas del tercer sector frente al tratamiento y atención del adulto mayor en el país

En cuanto a la sociedad civil se han realizado entrevistas a personas que han trabajado en el tema del adulto mayor desde hace varios años y como su trabajo les ha permitido apreciar a la política pública desde sus campos de acción, las entrevistas fueron realizadas a gerontólogos, doctores, activistas, comunicadores, personas emprendedoras que trabajan el tema del adulto mayor con emprendimientos dirigidos a este grupo etario.

El tercer sector, según las entrevistas, miran a la idea del adulto mayor como sujeto de atención prioritaria y no solo eso, sino que se adaptan a las nuevas necesidades que surgen de acuerdo al tiempo, al contexto y que estos quieren atender a los que más puedan, en el caso de los emprendimientos privados estos se adaptan a la idea de un envejecimiento, activo, digno y saludable adaptado por la carta magna, la defensa de estos sujetos de derechos es el paraguas que cobija las acciones que estos grupos emprenden como en paralelo al Estado y las acciones que este hace hacia adultos mayores en condiciones de doble vulnerabilidad.

Dentro de las entrevistas que se realizaron, se evidencia que grupos sociales pudieron movilizar la idea de que el Adulto Mayor ya entraba a la agenda ya no como anciano sino como una categoría mucho más elevada de nombramiento que implica y que adquiere nuevas concepciones que lo alejan de la discriminación y del lenguaje despectivo que se usa para nombrar a las personas de la tercera edad.

En una primera entrevista el activista y presidente de la asociación de Jubilados Juan Gamboa en referencia a las ideas que él maneja ideas sobre el adulto mayor. Dice que,

es un grupo vulnerable de atención prioritaria, los denomina intocables, sin embargo, no se respetan los derechos que estipula el artículo 4 de la ley del adulto mayor. El define al adulto mayor en tres clases las personas adineradas, que o no van a un asilo y si es que van son bien tratados, el segundo un grupo de clase media que se mantiene con su jubilación o los trabajos que siguen desempeñando y el último es el grupo de adultos mayores que vive en las calles, pide caridad o sus hijos los abandonaron (entrevista a Juan Gamboa, activista por los derechos de los adultos mayores, comunicación personal, Quito, 27 de abril 2023).

Gamboa, se dedica a defender a los adultos de la clase media hacia abajo y asegura que:

los municipios del país han violentado toda ley basada en la ordenanza de cobros de impuestos hacia la tercera edad, ya que la ley está por encima de las ordenanzas, asegura que han acudido a varias instituciones del Estado como la Procuraduría General del Estado, La Defensoría del Pueblo y la AME, pero han hecho caso omiso de sus peticiones. Han hecho denuncias a 33 municipios del país por cobros indebidos en el impuesto predial al adulto mayor (entrevista a Juan Gamboa, activista por los derechos de los adultos mayores, comunicación personal, Quito, 27 de abril 2023).

Así mismo, otro de los activistas que han trabajado el tema del adulto mayor en el Ecuador es el comunicador Luis Alberto Jijón, quién

posee un programa radial llamado Palabra Mayor, además lleva más de 12 años trabajando el tema del adulto mayor en el país escribiendo sobre este tema en el telégrafo y realizando talleres con especialistas en el tema. Su trabajo con el adulto mayor en el país empezó en el 2010 cuando trabajó en el Ministerio de Cultura y en un trabajo conjunto con la AECID. Al salir trabajó con El Comercio para la creación de “Palabra Mayor”. Ya para el 2013 fue invitado al congreso Iberoamericano sobre el envejecimiento desde diferentes disciplinas y cómo es que estas se compaginan con el adulto mayor. Se plantea la posibilidad de convertir a Palabra mayor en un colectivo ciudadano con sus aportes desde el ámbito de comunicador social (entrevista a Luis Alberto Jijón, fundador del colectivo y medio de comunicación Palabra Mayor, entrevista vía zoom, Quito, 22 de febrero de 2024).

Jijón, desde la comunicación trata de aportar a la creación de una cultura positiva alrededor de la vejez, al ver que la vejez está vista de manera negativa, se la ve como pérdida, como deficiencia, carga y problemas de salud mental. Su idea fue crear una cultura positiva de envejecimiento con varias organizaciones del país e instruyéndose sobre las nuevas tendencias y enfoques del envejecimiento asegura que países como Argentina, Uruguay y Paraguay, es así como entre estos países han creado la primera red de periodistas que trabajan desde la gerontología.

Su mirada sobre el envejecimiento es que, el Ecuador no alcanza a ver aún el impacto que puede tener el envejecimiento, dice que el país no alcanza a ver los retos y desafíos que significa el envejecimiento, considera que los servicios que proporciona el MIES no llegan a toda la población que se encuentra en pobreza o pobreza extrema. Cita al caso del Municipio de Quito con el programa 60 y Piquito en el que no se logra cubrir una buena parte de la población adulta mayor. Otro de los datos que cita es que el 70% de las personas adultas mayores no cuentan con pensión jubilar.

La visión negativa que hay hacia la vejez de parte de la sociedad es algo que está invisibilizado por los prejuicios y mitos que hay alrededor, viene acompañada de discriminación laboral, el pensar que las personas adultas mayores tienen mal genio, entre otro tipo de estigmas que agravan la situación. Desde su mirada, sin una línea base que indique la situación de las personas adultas mayores no puede existir una política pública que cubra la situación actual de este grupo poblacional y la que existe cubre una pequeña parte de la realidad.

Dentro de las líneas que maneja la política pública de fomentar un crecimiento activo, y saludable, tampoco existe una planificación de proyecto de vida, él percibe que la ley todavía los desampara de alguna manera. Considera que no hay un actor político que impulse el tema, pronto se empezarán a sentir las necesidades de servicios especializados para adultos mayores, que ya la población económicamente activa es minoritaria y el impacto de la baja natalidad es cuando el Estado va a asumir la responsabilidad y para enfrentar los retos. Considera que quienes ejercen cierto tipo de actuación son los gremios, la Sociedad de Geriátrica y Gerontología actúa muchísimo en el tema, las universidades también están jugando un rol importante la promoción de programas y vinculación con adultos mayores, considera urgente que las personas mayores asuman este liderazgo.

Para él la Constitución ha jugado un rol fundamental en el cambio de paradigma que había alrededor del tema del adulto mayor, él considera que este cambio paradigmático se empieza a construir por la diversidad de personas que van llegando a la vejez, los programas que existen no tienen un carácter de prevención sino de cuidado no ven al problema desde un enfoque sistémico sino como algo asistencialista somos un Estado de niños y jóvenes, no de adultos mayores.

Desde su mirada de comunicador hay toda una estructura que es edadista en la que el parámetro de belleza es la juventud, lo viejo se ve como feo y genera rechazo, las empresas trabajan productos para no envejecer lo que impide que se pueda construir una sociedad pensada para todos por eso hay un retroceso en los derechos

Por otro lado, otra de las entrevistadas es la especialista en adulto mayor Paola López, pedagoga que trabaja con adultos mayores desde el 2019 con la apertura de un centro para ofrecer actividades pensando en su madre que sufría un cuadro de demencia vascular, su idea fue ofrecer un espacio para que las personas adultas mayores que sufren algún tipo de patología puedan estimularse desde una visión distinta.

Tuvo que cerrar por la pandemia, pero empezaron a trabajar a domicilio, dice, que especialmente los adultos mayores fueron los que se sumieron en la depresión y la tristeza, el centro se vuelve a abrir con un modelo de atención central, que es un nuevo modelo que viene desde Europa lo que implica no cosificar al adulto mayor y revisar la historia que hay detrás del mismo, conocer sus gustos, la visión es no generalizar sino volver al tema de individuo y volverlos a ver nuevamente así. Se hacen reuniones con los cuidadores para manejar los temas de sobre carga y las herramientas de cuidados. Recalca que la población adulta mayor que no está enferma o tiene alguna condición, no hay espacios para que estos puedan cumplir sus sueños y continuar con su proyecto de vida, su objetivo es retomar las historias que dejaron colgadas.

El envejecimiento se sume en la idea de final de vida, de inutilidad, de enfermedad, aislamiento, estrobo y sobre carga, su esfuerzo es crear y buscar espacios que permitan que la sociedad cambie esa visión, volver a sacar talentos y habilidades que tienen para compartir que no es la misma a solo mantenerles ocupados, cuidando ciertos aspectos por el paso del tiempo. Ella asegura que es necesario cambiar la visión que tenemos de la vejez porque el adulto mayor es sinónimo de enfermedad y cosas negativas.

Paola, habla de la poca representatividad que tiene el adulto mayor, pocas veces hay planes que atiendan las necesidades de los adultos mayores porque no es un grupo que les representa votos, pues siempre ha sido un tema relegado para el país, pocas son las instituciones que le dan algún tipo de atención al adulto mayor y no hay muchas instituciones que estén preparadas para recibir a adultos mayores con ciertas necesidades

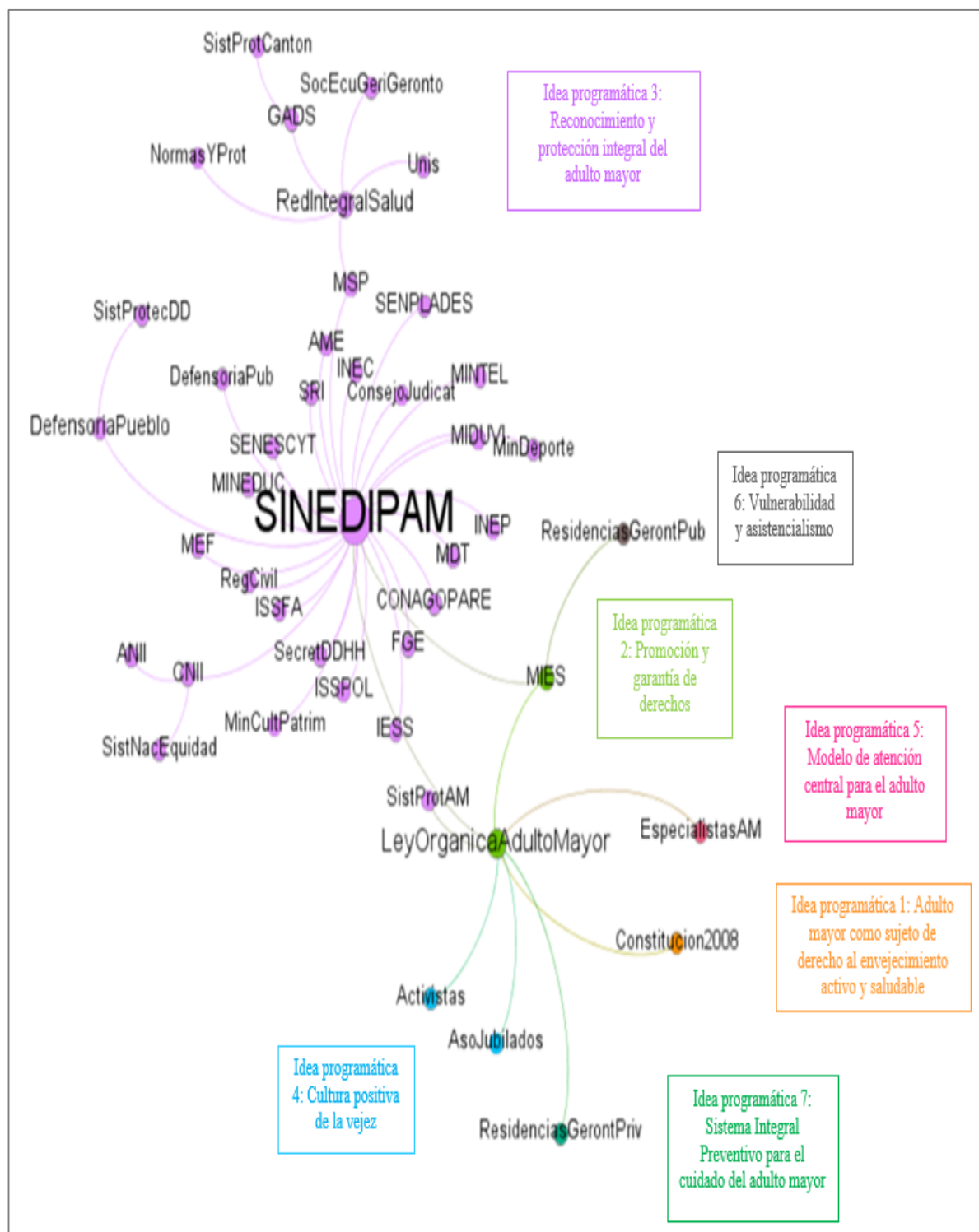
Por otro lado, y desde el sector económico productivo, el emprendimiento en torno al adulto mayor de Luis Alberto Jijón quien es propietario y administrador de Catekilla, un centro privado del cuidado del adulto mayor. Este centro está ubicado en San Antonio de Pichincha y brinda atención al adulto mayor a través de la rehabilitación, la medicina del deporte y con actividades preventivas de la salud para la población de adulto mayor.

Este centro está conformado por un equipo multidisciplinario de 3 enfermeras, 1 nutricionista, 1 psicopedagogo, 1 psicólogo y 1 fisioterapeuta. Todas las actividades que desarrolla este equipo tienen por finalidad implementar un programa de medicina integral y preventivo. Uno de los aspectos importantes es el financiamiento del centro, ya que no ha recibido apoyo de entidades estatales y no se han consolidado alianzas con otros sectores privados.

Sin embargo, con su propio financiamiento ha logrado equipar su centro con diferentes máquinas para rehabilitación como de distintos tipos como magnéticas, láser, paralelas, espejos para el desarrollo osteomuscular y para termo terapia. Además, brindan apoyo en situaciones pre y post operatorias, pero para ello necesitan un mínimo de 5 adultos mayores diarios para poder sostenerse, ya que de acuerdo con el estudio financiero de sostenibilidad que ha realizado, el costo por cada sesión es de \$30 para cubrir gastos de personal, alimentación y transporte.

Con respecto a los permisos de funcionamiento, señala que después de 8 meses cuentan con los permisos de bomberos y del Ministerio de Salud Pública, pero todavía no se rigen con los criterios que dicta el MIES para obtener permiso de funcionamiento tipo social. De acuerdo con el criterio del entrevistado, el Estado ha visto que desde el ámbito de la salud siente que tiene una buena visión, que brinda la idea de atención integral de adulto mayor, él considera que la idea principal y lo que se mueve es el tema curativo, más no un tema de prevención. Sin embargo, está al pendiente de mejorar la infraestructura para lograrlo (Gráfico 4.2).

Gráfico 8.2. Red resultados de la política después del 2019 con la aplicación de la LOPAM



Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.

4.5. Conclusiones preliminares

Las ideas programáticas de: reconocimiento y protección integral del adulto mayor y promoción y garantía de derechos son las más relevantes a partir del 2019. Estas ideas se materializan en el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de Derechos de Personas Adultas Mayores (SINEDIPAM) y en la Ley Orgánica del Adulto Mayor respectivamente. En el SINEDIPAM no solamente participa el MIES como ente rector de la política, sino diversas instituciones del sector público y de distintos niveles de gobierno; conformando un clúster de actores en favor de su efectivización.

En este periodo resalta el hecho de que coexisten dos ideas programáticas que se contraponen. Por una parte, los centros de atención gerontológicos públicos evidencian la continuidad de la idea programática de asistencialismo y vulnerabilidad, debido al grupo poblacional de adultos mayores al que atienden, compuesto por adultos mayores en situación de vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema. Por otro lado, los centros de atención gerontológica privados materializan la idea programática de un sistema integral preventivo para el cuidado del adulto mayor. Pese a que dichos centros están regulados por el MIES, estos gozan de conocimiento experto que moviliza un enfoque preventivo antes que curativo.

Finalmente, la idea de cultura positiva de la vejez también es crucial para explicar los resultados del cambio de la política. Debido a que la Constitución del 2008 materializa la idea de adulto mayor como sujeto de derecho activo y saludable, se abre camino para que en 2019 se cree la Ley Orgánica del Adulto Mayor en la cual los activistas y las asociaciones de jubilados logran materializar sus demandas y necesidades. El cambio más significativo es la transición de la noción de anciano hacia la de adulto mayor, que se institucionaliza en una ley integral y en una serie de instrumentos de política que se crean a partir de ella.

Conclusiones

La investigación toma en cuenta cómo la trayectoria de cambio del adulto mayor ha empezado a tener importancia en el país desde el año 2008, lejos de no ser un tema importante para la sociedad ecuatoriana, ya que todos vamos a envejecer y envejecemos día con día, es importante ver que el cambio de la política ha hecho que se adapten instrumentos de política a las necesidades y peticiones de algunos actores que a través de sus ideas han impulsado la política. La investigación se centra en explicar el cambio de la política pública del adulto mayor mediante el modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000).

La operacionalización de este modelo permite analizar la relación dialéctica entre la red y el contexto. De este modo, posibilita reconstruir la trayectoria de la política a nivel global, regional y local; permitiendo tener una mirada que abarca cómo ganan terreno las ideas programáticas vinculadas a una sociedad intergeneracional y la efectivización de derechos de adultos mayores en el plano internacional y su aterrizaje en el plano local mediado por un proceso de reforma constitucional.

El análisis de la relación entre red de ideas y agentes después del 2008 en el país hace un recuento de la importancia que adquieren los instrumentos internacionales en un proceso de reforma constitucional crucial para la introducción de la idea de efectivización de derechos y un abordaje eficaz del envejecimiento. Pero no solo estos, sino una red de actores conformada por asociaciones de jubilados, el MIES, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, grupos indígenas, mesas cantonales de derechos, los asambleístas de ese periodo; quienes movilizan ideas tomadas de instrumentos internacionales y otros como los asambleístas mantienen esta idea de asistencialismo y exclusión productiva por la poca importancia que le daban al adulto mayor.

Finalmente, desde la mirada de la red y los resultados de política, analizamos como el cambio de la política se materializa en la creación El Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de Derechos de las Personas Adultas Mayores, que nace con la creación de la Ley Orgánica del Adulto Mayor. Este ente trata de articularse para brindar una atención, como lo dice su nombre integral, a la población adulta mayor en el Ecuador. La política pública ha llegado a tratar diferentes objetivos planteados por planes y programas, sin embargo, como hemos visto a la largo de este trabajo debido a los cambios paradigmáticos que ha tenido la política y como los actores han ido dándole forma el sistema no alcanza a cubrir las

necesidades, es más algunos de los organismos nombrados no trabajan en el tema y dejan a un lado sus responsabilidades con este grupo etario.

La investigación toma como eje central a la variante ideacional del modelo dialectico introducida por Kisby (2007). Por tanto, desarrolla explicaciones del cambio centradas en las ideas programáticas como variante explicativa. De este modo se evidencia la trayectoria de la política pública del adulto mayor, marcada por la materialización de diversas ideas que van desde la vulnerabilidad y el asistencialismo hacia el adulto mayor como sujeto de derechos.

El comportamiento de la hipótesis dentro de este trabajo permite comprobar que existe un cambio de tercer orden en la política pública del adulto mayor. Dicho cambio responde a una transformación de las ideas programáticas materializadas en los instrumentos de política a lo largo de los periodos de análisis. Abarcando la legislación, los planes y programas enfocados a la política que se han ido desarrollando con la participación de una serie de actores e instrumentos que interactúan entre sí, hacia la construcción de una vejez activa, digna y saludable dejando atrás la idea de que el adulto mayor era sujeto inactivo de la sociedad y visto de manera discriminatoria como si envejecer fuera algo negativo.

Esta investigación se nutre tanto de información primaria como secundaria. Se revisaron documentos de política, páginas web y diversos documentos oficiales. También se desarrollaron entrevistas con actores clave, tales como personas que hicieron parte del proceso de reforma constitucional, expertos en el tema pertenecientes al tercer sector y activistas. Sin embargo, una de las limitaciones tuvo que ver con el acceso a diálogos más amplios con actores del sector público, de modo más específico pertenecientes a la institución rectora de la política analizada.

El potencial de esta investigación radica en que permite desplegar una mirada histórica de la construcción y el cambio de la política pública del adulto mayor. Adicionalmente, desde el análisis del contexto, los agentes, las redes de política y las ideas que las mueven, se muestra la incidencia de lo que acontece a nivel global y regional en el nivel local. Se muestra como las discusiones centradas en una sociedad intergeneracional y garantía de derechos se materializan en instrumentos de política específicos y en la conformación de redes de actores diversa.

Referencias

- Aguilar, Sandra. 2018. “El adulto mayor como alimentante subsidiario en la legislación ecuatoriana”. Tesis de pregrado, Universidad Central del Ecuador.
<https://www.dspace.uce.edu.ec/entities/publication/b963abbc-8f5a-4ddc-b233-410d1af854d3>
- Aguilar, Norman, Enrique Martínez, y Jorge Aguilar. *Análisis de redes sociales: conceptos clave y cálculo de indicadores*. Chapingo, México: Universidad Autónoma Chapingo (UACH), Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM). http://revista-redes.rediris.es/webredes/Conceptos_clave_ARS.pdf
- Aguilar Villanueva, Luis F. 2007. “Estudio Introductorio”. En *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porruá.
<https://politicasydeporte.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/09/la-hechura-de-las-politicas-pc3bablicas.pdf>
- Albornoz, María Belén. 2015. “Las redes de política”. En *El rol del Estado: contribuciones al debate*. Quito: FES ILDIS-SEMPLEDES. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/12925-20170131.pdf>
- Aleaga, Andrea. 2018. “Análisis de la situación del adulto mayor en Quito. Caso: Hogar de Ancianos Santa Catalina Labouré, período 2017”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6465>
- Alvarado, Alejandra María, y Ángela Salzar. 2014. “Análisis del concepto de envejecimiento”. *Gerokomos* 25(2):57-62.
<https://scielo.isciii.es/pdf/geroko/v25n2/revision1.pdf>
- Aponte, Eliana. 2023. “Protección social en Latinoamérica: el devenir de sus sistemas y sus laberintos financieros”. <https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2023/09/proteccion-social-en-latinoamerica.pdf>
- Arévalo, Carla, y Jorge Paz. 2019. “Pobreza en las personas mayores. Un estudio multidimensional para Argentina”.
<https://www.aacademica.org/carla.arevalo/22.pdf>
- Arévalo, Danny, Cinthya Game; Carmen Padilla, y Nancy Wong. 2019. “Predictores de la calidad de vida subjetiva en adultos mayores de zonas urbanas y rurales en la provincia del Guayas, Ecuador”. *Información Tecnológica* 30(5):271-282.
https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-07642019000500271&script=sci_abstract
- Asamblea Nacional. 2019. *Ley orgánica de las personas adultas mayores*. Quito: Asamblea Nacional.
- . s.f. “Proyectos de ley – Propuestas presentadas”.
<https://leyes.asambleanacional.gob.ec/>
- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. 2019. “Actividades lúdicas para adultos mayores”. <https://ame.gob.ec/2019/03/21/actividades-ludicas-adultos-mayores/>
- Atkinson, Michael, y William Coleman. 1989. “Strong states and weak states: sectoral policy networks in advanced capitalist economies”. *British Journal of Political Science* 19(1):47-67. <https://doi.org/10.1017/S0007123400005317>

- Binstock, Robert. 2006. "Older people and political engagement: from avid voters to cooled-out marks" *Generations: Journal of the American Society on Aging* 30(4):24-30. <https://www.jstor.org/stable/26555473>
- Börtzel, Tanja. 1998. "Organizing babylon: on the different conceptions of policy networks". *Public Administration* 76(2): 253–73.
- Baumgartner, Frank, y Bryan Jones. 1993. *Agendas and instability in American politics*. Estados Unidos: Universidad de Chicago Press.
- Cadena, Jenniffer, y Dania Conforme Barrios. 2020. "Caracterización de la pobreza en los adultos mayores 2013–2014". Tesis de pregrado, Universidad Central del Ecuador. <https://www.dspace.uce.edu.ec/entities/publication/12e14a0e-0a05-4255-b401-c5d90c600432>
- Caicedo, Alfredo, Graciela Wagner, y María Méndez. 2010. *Introducción a la teoría de grafos*. Quito: Ediciones Elizcom.
- Capano, Gilberto. 2009. "Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem". *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1), 7–31. <https://doi.org/10.1080/13876980802648284>
- Carranza, Cesar, y María Cisneros. 2014. "Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador". <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/38fbb25c-3186-400c-bd3a-028c15d7afdb>
- Castellanos, Diana. 2021. "Análisis de redes de diseño participativo de las políticas públicas de atención a la deserción escolar, en el marco del Plan Decenal de Educación 2006–2026 del Ecuador". *Revista de Educación* 45 (1):1-13. <https://doi.org/10.15517/revedu.v45i1.40519>
- Cevallos. 2022. "Informe del estado situacional del servicio de cuidado gerontológico integral para personas adultas mayores, ministerio de inclusión económica y social". <https://info.inclusion.gob.ec/index.php/informes-pamusrext/2023-inf-pamusrint?download=2488%3Ainforme-adulto-mayor-enero>
- Chaqués, Laura. 2001. "Policy networks y política farmacéutica". *Revista Española de Ciencia Política* 4, 123-48. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37317>
- . 2004. *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2022. "Derechos humanos de las personas mayores y sistemas nacionales de protección en las Américas". https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/PersonasMayores_ES.pdf
- Compston, Hugh. 2009. *policy networks and policy change: putting policy network theory to the test*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Congreso de la República de Ecuador. 1998. "Libro auténtico de legislación ecuatoriana". https://drive.google.com/file/d/1g0yTVTg9WqOeEWY5ntgH_wAOzb-JYuvJ/view
- Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador. CONAGOPARE. 2021. "Mayor inversión para proyectos sociales en programas como el de los adultos mayores, atención en el hogar y la comunidad (AHC), los centros de desarrollo infantil (CDI), ayudas técnicas y un trabajo en conjunto con los gobiernos parroquiales rurales". <https://www.facebook.com/watch/?v=347280547015098>

- Congreso Nacional del Ecuador. 1991. Ley del Anciano.
- . 2004. Ley reformativa a la Ley del Anciano.
- Consejo de la Judicatura. 2017. “Consejo de la Judicatura participa en feria por el Día del Adulto Mayor”.
<https://www.funcionjudicial.gob.ec/saladeprensa/noticias/item/6502-consejo-de-la-judicatura-participa-en-feria-por-el-dia-del-adulto-mayor?lang=es>
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. 2018. “seminario internacional de acompañamiento familiar – las familias primero”. Ponencia presentada en Igualdad Intergeneracional, Universidad Católica del Ecuador.
https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/ponencia_sistema_nacional_inclusion_equidad.pdf
- . 2023. “Consejo de Igualdad Intergeneracional – Ecuador”.
<https://www.igualdad.gob.ec/#>
- . s.f. “Biblioteca – Consejo de Igualdad Intergeneracional”.
<https://www.igualdad.gob.ec/biblioteca/>
- . s.f. “Personas adultas mayores cuentan con nuevo marco legal – Consejo de Igualdad Intergeneracional”. <https://www.igualdad.gob.ec/personas-adultas-mayores-cuentan-con-nuevo-marco-legal/>.
- . s.f. “Quiénes somos – consejo de igualdad intergeneracional”.
<https://www.igualdad.gob.ec/quienes-somos/>
- Coordinación de Inteligencia de Información y Estudios del Trabajo. 2021. “Resumen ejecutivo del estudio Inserción laboral de personas de 50 años y más en Ecuador y el proceso de envejecimiento poblacional y seguridad social”.
<https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2022/01/Resumen-Insercio%CC%81n-laboral-de-personas-de-50-an%CC%83os-y-ma%CC%81s-en-Ecuador-1.pdf?x42051>
- Cuervo, Jorge. 2015. “La indeterminación conceptual de la política pública. Un problema normativo y metodológico”. En *Ensayos sobre políticas públicas II*, editado por Jorge Cuervo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Dávalos, Javier. s.f. “Propuesta de los derechos de los adultos mayores para la asamblea constituyente. Informe final”.
- Decreto 580. 2007. Decreto presidencial mediante el cual se cambia de nombre de Ministerio de Bienestar Social al de Ministerio de Inclusión Económica y Social.
<https://faolex.fao.org/docs/pdf/ecu139295.pdf>
- Defensoría del Pueblo. s.f. “Adultos mayores – Archivos”.
<https://www.dpe.gob.ec/tag/adultos-mayores/>
- Defensoría Pública del Ecuador. s/f. “La Defensoría Pública forma parte del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores”. <https://www.defensoria.gob.ec/?project=la-defensoria-publica-forma-parte-del-sistema-nacional-especializado-de-proteccion-integral-de-los-derechos-de-las-personas-adultas-mayores>
- Dueñas, Oscar, y Esther Criollo. 2011. “Capítulo IV. Derechos a la salud, pensiones y servicios sociales en Cuba”. En *Derechos humanos y políticas públicas para el*

- adulto mayor: situación en Colombia y referencias Iberoamericanas. Colombia, España, Ecuador, Cuba, Costa Rica, Uruguay*, editado por Óscar Dueñas, Gina Riaño, María Palacios y Jimena Sierra. Bogotá: Universidad de El Rosario.
<https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/bcef3eba-73f9-4f91-9f6e-2664cf96f5d6/content>
- Economía Solidaria. 2015. “Entrega de CDH asociativos contribuye a la superación de la pobreza en sectores vulnerables”. <https://www.economiasolidaria.gob.ec/entrega-de-cdh-asociativos-contribuye-a-la-superacion-de-la-pobreza-en-sectores-vulnerables/>
- Escobar, Santiago, Alfredo Mancero, Pilar Rivas, Juan Enrique, Simón Pachano, José Almeida, Lautaro Ojeda, Dolores Padilla, Susana Balarezo, Marcelo Ribadeneira, Teodoro Peña, y María Bastidas. s.f. *Cuadernos de políticas sociales: políticas de desarrollo social y vivienda*. Quito: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL) & Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=44694>
- Eslava, Adolfo. 2010. “Análisis neoinstitucional de las políticas públicas”. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, editado por André Roth. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
https://www.researchgate.net/publication/255968924_Analisis_neoinstitucional_de_politicas_publicas
- Espinoza, Betty. 2010. “Configuración de las clases medias en Ecuador: soportes y rupturas”. En *Transiciones y rupturas. El Ecuador de la segunda mitad del siglo XX*, editado por Felipe Burbano de Lara. Ecuador: FLACSO.
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/122524-opac>
- Evans, Mark. 1998. “Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica”. *Gestión y Política Pública* 7 (2): 229-266. https://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3151/EM_Vol.7_No.II_2sem.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Fiscalía General del Estado. 2021. “Arresto domiciliario y otras medidas para adulto mayor, procesado por presunto tráfico de drogas”.
<https://www.fiscalia.gob.ec/arresto-domiciliario-y-otras-medidas-para-adulto-mayor-procesado-por-presunto-trafico-de-drogas/>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. 2023. “La adaptación al envejecimiento”.
<https://www.unfpa.org/es/icpd/ageing>
- Fontaine, Guillaume. 2019. “Una aproximación realista al diseño de políticas públicas”. *Cuadernos del CENDES* 36 (102): 117–148.
https://www.researchgate.net/publication/341090123_Una_aproximacion_realista_al_diseno_de_politicas_publicas
- . 2021. “Un diálogo con los clásicos, a propósito del libro de José Luis Méndez. Políticas públicas. enfoque estratégico para América Latina”. *Mundos Plurales* 8 (2): 153–63. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2021.5196>
- Fonseca, Miriam. 2023. “José Luis Méndez, Políticas públicas: Enfoque estratégico para América Latina, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 364 pp”. *Gestión y Política Pública* 30 (2): <https://doi.org/10.29265/gypp.v30i2.911>

- Fortes, Paula. 2020. “Envejecimiento y atención a la dependencia en Ecuador Co-publicación BID-Eurosocial”. <https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/03/Envejecimiento-y-atencion-a-la-dependencia-en-Ecuador.pdf>
- Gortaire, Bernardo, Andrés Matute, Valeria Romero, y Juan Tinajero. 2021. “La situación del tercer sector en Ecuador: supervivencia de las ONG en un entorno adverso”. *ÍCONOS Revista de Ciencias Social* 72 (26): 205-228. <https://doi.org/10.17141/iconos.72.2022.5094>
- Hall, Peter. 1993. “Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain”. *Comparative Politics* 25 (3): 275-296. https://scholar.harvard.edu/files/hall/files/hall1993_paradigms.pdf
- Heclo, Hugh. 2000. “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo”. En *Los problemas públicos y la agenda de gobierno*, editado por Manuel Aguilar. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Hernández, Alejandro, Camilla Carrasco, y Sarai García. 2021. Ordenando el caos: cuatro enfoques metodológicos para investigar en políticas públicas. *Revista Española de Ciencia Política*, 56, 173-196. <https://doi.org/10.21308/recp.56.07>
- Howlett, Michael, M. Ramesh, y Anthony Perl. 2020. *Studying public policy. Principles and processes*. Canadá: Oxford University Press. <https://drive.google.com/file/d/1HJV2BKNxNif0w5SZ6GC60oQjAB6YLEtS/view>
- INEC. Instituto Nacional de Estadística y Censos. s.f. “Encuesta de salud bienestar del adulto mayor”. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-de-salud-bienestar-del-adulto-mayor/>
- ISSFA. 2025. “ISSFA y Espe inauguran la “universidad del adulto mayor”. <https://www.issfa.mil.ec/issfa-y-espe-inauguran-la-universidad-del-adulto-mayor/>
- Izquierdo, Juan. 2021. “Gemelos diversos: el diseño de política pública en el contexto de regiones transfronterizas”. Tesis doctoral, Flacso Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/17393>
- Jackson, Patricik. 2016. *The conduct of inquiry in international relations philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Londres: Routledge.
- Jann, Werner, y Kai Wegrich. 2006. 4 Theories of the policy cycle. En *Handbook of public policy análisis*, editado por Frank Fischer, Gerlad Miller, y Mara Sidney. Boca Raton: CRC Press. DOI:10.1201/9781420017007.pt2
- Kingman, Eduardo. 2006. *La ciudad y los otros Quito 1860-1940 Higienismo, ornato y policía*. Quito: Flacso, Ecuador y Universitat Rovira I Virgili. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/46320.pdf>
- Kirchner, Alicia. 2007. “Políticas sociales en acción. La bisagra”. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/80900>
- Kisby, Ben. 2007. “Analysing policy networks: towards an ideational approach”. *Policy Studies* 28(1): 71–90. <https://doi.org/10.1080/01442870601121502>
- Klijn, Erik. 1997. “Policy networks: an overview.” En *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, editado por Walter Kickert, Erik-Hans Klijn, y Joop Koppenjan. Londres: Sage.

- Lowi, Theodore. 1964. "American business, public policy, case-studies, and political theory". *World Politics* 16 (4):667-693. <https://doi.org/10.2307/2009452>
- Maldonado, Josefina. 2011. "Hagamos entre todos la política pública. Una reflexión sobre la visión relacional de la política pública, de Freddy Mariñez Navarro. México: Tecnológico de Monterrey–Miguel Ángel Porrúa". *Polis. Revista Latinoamericana* 7 (2): 355–359. <https://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v7n2/v7n2a10.pdf>.
- Marquez, Ana. 2023. "El acceso al sistema de servicios y la calidad de vida en personas mayores". *Revista Chakiñan* 21, 171-185. <https://orcid.org/0000-0002-5718-087X>
- Marsh, David, y R. Rhodes. 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Claredon Press.
- March, James, y Johan Olsen. 1983. "The new institutionalism: organizational factors in political life". *The American Political Science Review* 78 (3):734-749. <http://www.jstor.org/stable/1961840>
- Marsh, David, y Martin Smith. 2000. "Understanding policy networks: towards a dialectical approach". *Political Studies* 48 (1).
- Mejía, Andrés, María Caridad Araujo, Aníbal Pérez Liñán, y Sebastián Saiegh. 2011. "Jugadores de veto, instituciones volubles y políticas de baja calidad: el juego político en Ecuador". En *El juego político en América Latina*. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Milán, Taymi. 2019. "¿El marco de diseño de políticas o diseñando un marco para el análisis de políticas?". *Cuadernos del CENDES* 36 (100): 1-12. http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_cc/article/view/20045
- Ministerio del Deporte. 2019. "Adultos mayores se benefician con proyectos de la secretaría del deporte". <https://www.deporte.gob.ec/adultos-mayores-se-benefician-con-proyectos-de-la-secretaria-del-deporte/>
- Ministerio de Educación. 2023. "Inician las inscripciones de los servicios educativos para jóvenes, adultos y adultos mayores, período educativo 2023-2024". <https://educacion.gob.ec/inician-las-inscripciones-de-los-servicios-educativos-para-jovenes-adultos-y-adultos-mayores-periodo-educativo-2023-2024/>
- Ministerio de Finanzas. 2022. "El ministerio de economía y finanzas transfirió USD 1.8 millones para devolución del IVA a grupos vulnerables". <https://www.finanzas.gob.ec/el-ministerio-de-economia-y-finanzas-transfirió-usd-1-8-millones-para-devolucion-del-iva-a-grupos-vulnerables/>
- MIES. Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2012. "Conoce si eres beneficiario de bonos y pensiones y dónde puedes cobrarlos". <https://www.inclusion.gob.ec/conoce-si-eres-beneficiario-de-bonos-y-pensiones-y-donde-puedes-cobrarlos/>
- . 2013. "Agenda de igualdad para adultos mayores 2012-2013". https://fiapam.org/wp-content/uploads/2013/06/Agendas_ADULTOS.pdf
- . s.f. "Entre música, libros y artesanías se festejó día del adulto mayor". <https://www.culturaypatrimonio.gob.ec/entre-musica-libros-y-artesantias-se-festejo-dia-del-adulto-mayor/>
- . 2021. "MIES compromete a instituciones con la protección de derechos de los adultos mayores". <https://www.inclusion.gob.ec/mies-compromete-a-instituciones->

con-la-proteccion-de-derechos-de-los-adultos-
mayores/#:~:text=LOS%20ADULTOS%20MAYORES-
,MIES%20COMPROMETE%20A%20INSTITUCIONES%20CON%20LA%20PR
OTECCIÓN%20DE%20DERECHOS%20DE,19%20de%20agosto%20de%2020

- Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos. 2022. “Secretaría de derechos humanos mostró sus servicios en casa abierta del adulto mayor en Machala”.
<https://www.derechoshumanos.gob.ec/secretaria-de-derechos-humanos-mostro-sus-servicios-en-casa-abierta-del-adulto-mayor-en-machala/>
- Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. 2021. “Personas de la tercera edad tienen exoneraciones y rebajas en servicios de telecomunicaciones”.
<https://www.telecomunicaciones.gob.ec/personas-de-la-tercera-edad-tienen-exoneraciones-y-rebajas-en-servicios-de-telecomunicaciones/>
- Minteguiaga, Analía. 2012. “Política y políticas sociales en el Ecuador reciente: dificultades asociadas a la salida del ciclo neoliberal”. *Revista de Ciencias Sociales Costa Rica* 1 (135-136): 45-58. <https://www.redalyc.org/pdf/153/15324015004.pdf>
- Muñoz, Luz. 2013. “Treinta años de cooperación al desarrollo en España: análisis de la continuidad y cambio en las políticas públicas”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 2 (2): 83-111. DOI:10.15174/remap.v2i2.57
- Naciones Unidas. 2003. “Declaración política y plan de acción internacional de Madrid sobre el Envejecimiento”. <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf>
- , y CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2003. “Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del plan de acción internacional de Madrid sobre el envejecimiento”.
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f0983816-4e10-4c54-a1b5-518e79c22d53/content>
- Nelson, Bárbara. 2001. “Políticas públicas y administración: una visión general”. En *Un nuevo manual de ciencia política*, editado por Robert Goofin y Hans Klingemann. España: Ediciones Istmo. <https://es.scribd.com/document/750502721/Barbara-Nelson-Politicas-publicas-y-administracion-una-vision-general-OCR>
- Nirenberg, Olga, Josette Brawerman, y Violeta Ruiz. 2003. *Programación y evaluación de proyectos sociales: aportes para la racionalidad y la transparencia*. Buenos Aires: Paidós.
- OPS. Organización Panamericana de la Salud. 2009. “Plan de acción sobre la salud de las personas mayores incluido el envejecimiento activo y saludable CD49/8”.
<https://www.paho.org/es/documentos/plan-accion-sobre-salud-personas-mayores-incluido-envejecimiento-activo-saludable-cd498>
- . s/f. “Envejecimiento saludable”. <https://www.paho.org/es/envejecimiento-saludable/#:~:text=Las%20personas%20mayores%20sanas%20e,servicios%20sociales%20o%20de%20salud>
- . 2024. “Envejecimiento y salud”. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health>
- Ostrom, Elinor. 2005. “Doing institutional analysis: digging deeper than markets and hierarchies”. En *Handbook of a New Institutional Economics*, editado por Alinor Ostrom. Países Bajos: Springer.

- Oszlak, Oscar, y Guillermo O'Donnell. 1995. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes* 2 (4): 99-128.
<https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>
- Pachano, Simón. 1993. "Políticas sociales y desarrollo". En *Políticas sociales, desarrollo y compensación social*, editado por Acosta, Alberto, Diego Carrión, Ernesto Delgado, Miriam Garcés, Rafael Guerrero, Fausto Jordán, Camelia Marchán, Luciano Martínez, Santiago Ortiz, Simón Pachano, Javier Ponce, Roberto Roggiro, José Sánchez Parga, Jürgen Schuldt, Paola Sylva, José Tonello, y Rafael Urriola. Quito: CESA, FEPP, CAAP, FONDAD.
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/51294.pdf>
- Palacios, María. 2011. "Contexto internacional del derecho a la salud, contexto europeo en los derechos sociales y jurisprudencia europea sobre pensiones". En *Derechos Humanos y Políticas Públicas para el Adulto Mayor: Situación en Colombia y referencias Iberoamericanas Colombia, España, Ecuador, Cuba, Costa Rica, Uruguay*, editado por Óscar Dueñas, Gina Riaño, María Palacios y Jimena Sierra. Bogotá: Editorial Universal del Rosario.
- Pastrana, Tania. 2022. "Capítulo VII. Derecho a los cuidados paliativos". En *Visión multidisciplinaria de los derechos humanos de las personas mayores*, editado por Sandra Huenchuan. Santiago: Naciones Unidas. <https://hdl.handle.net/11362/48239>
- Powell, Walter, y Paul DiMaggio. 1997. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica
https://www.academia.edu/31848895/POWELL_Y_DIMAGGIO_El_nuevo_institucionalismo_en_el_análisis_organizacional_pdf.
- Peters, Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- _____, y Stephen Linder. 1993. "Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos". *Gestión y Política Pública* 2 (1): 5-34. https://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/2759/LSH_Vol.II_No.I_1ersem.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Pierre, Jon, y Guy Peters. 2000. *Governance, politics and state*. Londres: macmillan press.
- Pozzi, María. 2016. "Adulto mayor; un neologismo para disimular la ineludible vejez". https://www.upf.edu/web/antenas/el-neologismo-del-mes/-/asset_publisher/GhGirAynV0fp/content/brunch-una-opcion-gastronomica-diferente
- Registro Civil, Identificación y Cedulación. 2020. "Registro Civil activa campaña de cedulación para personas de 100 años o más – Registro Civil".
<https://www.registrocivil.gob.ec/registro-civil-activa-campana-de-cedulacion-para-personas-de-100-anos-o-mas/>
- Rhodes, R. A. 1997. *Understanding governance, policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Riaño, Gina. 2011. "La seguridad social en Costa Rica". En *Derechos humanos y políticas públicas para el adulto mayor: situación en Colombia y referencias Iberoamericanas. Colombia, España, Ecuador, Cuba, Costa Rica, Uruguay*, editado por Óscar Dueñas, Gina Riaño, María Palacios y Jimena Sierra. Bogotá: Universidad de El Rosario.

- Romero Barboto, Haraldo. 2015. “Derecho constitucional de los adultos mayores: su estado de abandono y su implicación socioeconómica”. Tesis de pregrado, Universidad Central del Ecuador. <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/5583>
- Roqué, Mónica; Amaro, Sebastián; Massad Torres, Cristián; Herrera Muñoz, Felipe; Rovira, Adriana; Rubin, Romina Karin; Iacub, Ricardo; Croas, Rosana; Terzaghi, María Cecilia; Fernández Salvador, María Constanza; Rodríguez, Mariana; Franchello, Esteban; Laurino, Leandro; Fassio, Adriana; Arias, Claudia Josefina; Ingles Hueche, Rayen María; González Álvarez, Gladys; Caballero Astudillo, Máximo; y Ordano, Susana. 2016. “Políticas Públicas sobre el envejecimiento en los países del cono sur. Banco interamericano de desarrollo”. <https://www.algec.org/biblioteca/POLITICAS-PUBLICAS-VEJEZ.pdf>
- Roth, André. 2008. “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?”. *Estudios Políticos* (33): 67-91.
- . 2014. “Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado”. https://www.researchgate.net/publication/303058944_Neo-institucionalismo_y_transformacion_democratica_del_Estado
- . 2021. “Enfoques recientes en los estudios de las políticas públicas”. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/241/210>
- Rovira, Adriana. 2022. “La participación de las personas mayores como estrategia política: entre el reconocimiento y la redistribución”. En *Visión multidisciplinaria de los derechos humanos de las personas mayores*, editado por Sandra Huenchuan. Santiago: Naciones Unidas. <https://hdl.handle.net/11362/48239>
- Rubio, Doris, Lilliam Rivera, Lourdes de la Caridad Oquendo, y Fausto González. 2015. “Calidad de vida en adulto mayor”. *VARONA* (6): 1-7. <https://www.redalyc.org/pdf/3606/360643422019.pdf>
- Sabatier, Paul. 2007. *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press.
- Sanz, Luis. 2003. “Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes”. *Apuntes de Ciencia y Tecnología*, (7): 21-29. https://digital.csic.es/bitstream/10261/1569/1/analisis_redes_sociales.pdf
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. SENPLADES. 2013. “Buen vivir: plan nacional 2013–2017”.
- . 2017. “Plan Nacional de Desarrollo 2017–2021”. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2017-2021.compressed.pdf>
- Servicio de Rentas Internas. s/f. “Devolución de IVA a personas adultas mayores – SRI”. <https://www.sri.gob.ec/devolucion-del-iva-a-personas-adultos-mayores>
- Soto, Javier. 2024. “Análisis de la contratación pública del ayuntamiento de Zaragoza y su contexto económico, social y político del año 2017 hasta 2023”. Tesis de pregrado, Universidad de Zaragoza. <https://zaguan.unizar.es/record/146296/files/TAZ-TFG-2024-3868.pdf>
- Subsecretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2018. “Ampliación de cobertura y mejoramiento de los servicios de atención a personas adultas mayores en 24 provincias del país”. Subsecretaría de Inversión Pública”. https://servicios.inclusion.gob.ec/Lotaip_Mies/phocadownload/01_ene_2018/literal

_k_planes_y_programas/INVERSI%C3%93N/PAPP%20INICIAL%20DE%20ADULTO%20MAYOR/PROYECTO%20ADULTO%20MAYOR.pdf

- Taylor, Steven, y Robert Bogdan. 1994. *Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación*. Buenos Aires: Paidós. <https://pics.unison.mx/maestria/wp-content/uploads/2020/05/Introduccion-a-Los-Metodos-Cualitativos-de-Investigacion-Taylor-S-J-Bogdan-R.pdf>
- Vidal, Gregorio, y José Déniz. 2012. “Políticas públicas y actores del desarrollo. Reflexiones generales”. En *Actores del desarrollo y políticas públicas*, editado por Gregorio Vidal, y José Déniz. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Villareal, Eduardo, y Víctor Martínez. 2010. “Políticas públicas”. En *Pre(textos) para el análisis político*, editado por Eduardo Villareal, y Víctor Martínez. México: FLACSO México.
- Walker, Alan. 2016. “Population ageing from a global and theoretical perspective: European lessons on active ageing”, En *Age-friendly cities and communities in international comparison*, editado por Thibauld Moulaert y Suzanne Garon. Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-24031-2_4
- Waters, William, Wilma Freire, y Julio Ortega. 2020. “Desigualdades sociales y en salud en adultos mayores ecuatorianos”. *Mundos Plurales* 6 (2): 9-23. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2019.4479>
- Zurbriggen, Cristina. 2011. “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas”. *Ciudades y Políticas Urbanas* 24 (66): 181-209. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008