Proyecto de Ley N° 3920/2022-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

EDGARD C. REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
06 ENE. 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 10:11

"PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 30490, LEY DE LA PERSONA ADULTA MAYOR, PARA FORTALECER SUS PRINCIPIOS, ENFOQUES Y DERECHOS".

El **Grupo Parlamentario Cambio Democrático-Juntos Por el Perú**, a propuesta del congresista de la República que suscribe **Edgard Reymundo Mercado**, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FORMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

" LEY QUE MODIFICA LA LEY 30490, LEY DE LA PERSONA ADULTA MAYOR, PARA FORTALECER SUS PRINCIPIOS, ENFOQUES Y DERECHOS "

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

El presente proyecto de Ley tiene por objeto modificar la Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor y ampliar sus principios generales, en el marco de la convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores

Artículo 2.- Modificación del artículo único del Título Preliminar y de los artículos 1, 4 y 5 de la Ley N° 30490, Ley General de la Persona Adulta Mayor.

Modificase el artículo único del Título Preliminar y de los artículos 1, 4 y 5 de la Ley N° 30490, Ley General de la Persona Adulta Mayor, quedando redactados de la siguiente manera:

"Artículo único. - Principios generales:

Son principios generales para la aplicación de la presente Ley, los siguientes:

a) La promoción y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona adulta mayor

Toda medida está avocada a promover y **garantizar la igualdad de derechos, libertades y oportunidades de las personas adultas mayores sin ninguna discriminación por motivos de raza, sexo, religión, opinión, origen social, condición económica, estado civil, edad o de cualquier índole; así como proteger su dignidad, independencia, protagonismo, autonomía y autorrealización, así como su contribución en el desarrollo de la sociedad; orientado al logro de la igualdad de oportunidades.**

b) La seguridad física, económica y social.

Toda medida dirigida a la persona adulta mayor debe considerar el cuidado de su integridad y su seguridad económica y social

c) Protección familiar, comunitaria

El Estado promueve el fortalecimiento de la protección de la persona adulta mayor por parte de la familia y la comunidad para garantizar su bienestar y cuidado.

d) Atención de la salud centrada en la persona adulta mayor

Todas las acciones dirigidas a la persona adulta mayor tienen una perspectiva biosicosocial, promoviendo las decisiones compartidas entre los profesionales de la salud y la persona adulta mayor; integrando en la atención los aspectos biológicos, emocionales y contextuales junto a las expectativas de los pacientes y valorando además la interacción humana en el proceso clínico.

e) El buen trato y la atención diferenciada, preferencial y prioritaria.

Toda medida debe garantizar mecanismos de protección y prevención frente a cualquier tipo de violencia; así como la atención diferenciada, preferencial y prioritaria a las personas adultas mayores.

f) El respeto de la diversidad cultural.

Toda medida debe promover el diálogo entre las distintas culturas que se integran en la sociedad peruana, para fortalecer todas las expresiones que se basan en el respeto a la otra persona.

g) La protección judicial efectiva.

Toda medida debe promover el acceso a la justicia que resguarden los derechos de las personas adultas mayores mediante una "efectiva" tutela jurisdiccional en sus procesos judiciales.

"Artículo 1°.- Objeto y Finalidad de la Ley.

1.1 Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer un marco normativo que promueva, proteja y asegure el reconocimiento del pleno goce y ejercicio en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas adultas mayores, a fin de mejorar su calidad de vida y lograr su plena inclusión, integración y participación en el desarrollo social, económico, educativo, político y cultural del país.

1.2 Finalidad de la Ley

La finalidad de la Ley es contribuir con la concreción de los derechos de la Persona Adulto Mayor; alineados a los principios generales de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores."

"Artículo 4°.- Enfoques.
La presente ley se aplica teniendo en cuenta los siguientes enfoques: de derechos humanos, igualdad de género, intergeneracional, intercultural, ***gerontológico, curso de vida, territorial y diferencial*** para el goce efectivo de los derechos de las PAM, que serán desarrollados y establecidos en el Reglamento de la presente ley, de acuerdo a la normatividad vigente (Constitución Política del Perú, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo)."

"Artículo 5.- Derechos
5.1 La persona adulta mayor es titular de derechos humanos y fundamentales y ejerce, entre otros, el derecho a:

a) Una vida digna, plena, independiente, autónoma y saludable.

b) La no discriminación por razones de edad y a no ser sujeto de imagen peyorativa **y a no ser privada del uso y goce de sus bienes por motivos de edad.**

c) La igualdad de oportunidades.

d) Recibir atención integral, cuidado y protección familiar, y seguridad social en establecimientos, sea público, privado o mixto, de acuerdo a sus necesidades.

e) Vivir en familia y envejecer en el hogar y en comunidad.

f) Una vida sin ningún tipo de violencia.

g) **A un medio ambiente sano, que incluya servicios públicos básicos, vivienda digna** y programas de educación y capacitación.

h) Participar activamente en las esferas social, laboral, económica, cultural y política del país **en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos.**

i) Atención preferente en todos los servicios brindados en establecimientos públicos y privados.

j) Información adecuada y oportuna en todos los trámites que realice.

k) Realizar labores o tareas acordes a su capacidad física o intelectual.

l) Brindar su consentimiento previo e informado en todos los aspectos de su vida.

m) Atención integral en salud y participar del proceso de atención de su salud por parte del personal de salud, a través de una escucha activa, proactiva y empática, que le permita expresar sus necesidades e inquietudes.

n) Acceder a condiciones apropiadas de reclusión cuando se encuentre privada de su libertad.

ñ) Acceso a la justicia.

o) **A la seguridad personal, privacidad y a la intimidad. independientemente del ámbito en el que se desenvuelva.**

p) **A la recreación, esparcimiento y deporte.**"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación de la norma reglamentaria

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables adecuará la norma reglamentaria a lo dispuesto en la presente ley, dentro de los noventa (90) días contados desde su vigencia.

EDGARD REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

ROBERTO HELBERT SÁNCHEZ PALOMINO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EDGARD REYMUNDO MERCADO
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **9** de **enero** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **3920/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **MUJER Y FAMILIA.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1 ANTECEDENTES

La presente iniciativa legislativa proponer actualizar la Ley de la Persona Adulto Mayor en los términos establecidos por la Convención Interamericana sobre la Protección de las Personas Adulta Mayores que el Estado peruano ha ratificado en diciembre del 2021 en virtud a que dicho instrumento desarrolla un conjunto de principios, enfoques derechos y obligaciones estatales que se manifiestan en las normas, políticas y planes en favor de la población adulto mayor (PAM).

Durante el periodo 2020-2021 las organizaciones representativas de las personas adulta mayores manifestaron su interés por que desde el Congreso de la República, su problemática, sea abordada. En ese orden, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad implementaron Mesas Técnicas el mes de agosto del 2020 con la participación de entidades públicas y organizaciones representativas de la Persona Adulta Mayor (PAM)

De lo expresado por los representantes de la PAM en las Mesas Técnicas se puede concluir que las medidas legislativas, políticas y planes no están produciendo los resultados esperados que satisfagan la demanda de esta población.

En ese orden de ideas y recogiendo dicha experiencia la Junta Directiva de la Coordinadora de Personas Adultas Mayores de Lima y Callao (COORDEPAM) ha alcanzado una iniciativa a fin de ser tomada en cuenta para la formulación de una proposición legislativa que este despacho parlamentario hace suya. Es necesario, sin embargo, dar cuenta de los resultados que dejaron las Mesas Técnicas en las que participaron la propia COORDEPAM y otras organizaciones de la Sociedad Civil junto a actores estatales.

El interés por abordar la problemática de las personas adulta mayores ha sido recogido en estas Mesas Técnicas entre el 14 y 28 de agosto del 2020 con la participación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, la Defensoría del Pueblo Ministerio de la Mujer y las organizaciones de las Personas Adulta Mayor. En dicho espacio de encuentro entre el Estado y Sociedad Civil, generado en el marco de la demanda por la aprobación de la Convención, se abordaron materias vinculadas a la profundización de los planes y políticas en beneficio de la persona adulta mayor. En los siguientes cuadros se presenta un resumen de las mismas:

Cuadro de texto 1

14 de agosto del 2020. Tema: Convención Interamericana de la Persona Adulta Mayor

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Oreste Roca: Comenta encuesta interna a más de 3 mil personas, que identifica que el adulto mayor ha sido sumamente afectado, tanto social como económicamente, durante la pandemia. El Plan Nacional de DDHH ha incidido en temas sobre el adulto mayor como las pensiones y el trabajo. Desde el MINJUS vienen trabajando para hacer visible que el adulto mayor no tiene porqué demostrar su condición de vulnerabilidad en los temas de Salud.

Defensoría del Pueblo
Liz Vela

La Defensoría considera que la Convención es el documento más importante en la región sobre la atención de los adultos mayores, pues brinda varios elementos de protección en derechos humanos de los adultos mayores. Comenta un estudio realizado, de sus 10 ámbitos como educación, salud, laboral, etc. son las mujeres adultas mayores quienes tienen mayor vulneración de sus derechos.

Intervención de sociedad civil

Rafael Silva (Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza):
Agradeció el espacio generado por la Sociedad Civil

Jaime Cáceres (ANAM Perú): Señaló que la pandemia ha visibilizado la falta de atención del Estado a las poblaciones vulnerables y, en especial, a de los adultos mayores y que poco se ha avanzado. Considera que tiene que haber un cambio en el diseño de la Política Nacional y una autocrítica del Ministerio de la Mujer.

Cuadro de Texto 2:

21 de agosto del 2020. Tema: Principio de Participación de la Persona Adulto Mayor

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Oreste Roca: comentó sobre un plan en elaboración sobre Empresas y Derechos Humanos, adicionalmente, están preparando otros planes nacionales donde están incluidos los adultos mayores.

Reporta el apoyo a adultos mayores en situación de abandono con énfasis en su Defensa Pública en coordinación con el MIMP mediante campañas frente a maltrato, abandono y estafas. También mencionó sobre la situación de adultos mayores en situación penitenciaria y la necesidad de atenderlos y eventualmente analizar el tema de los indultos.

Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos

Joshua Calderón:
Comentó que se ha establecido mesas distritales, pronvinciales y en los Consejos Regionales de Personas de Adultos Mayores desde enero 2020 que han producido las guías técnicas para la promoción de la participación de los adultos mayores.

Reconoció que no se cuenta con una estrategia adecuada para trabajar diferentes temáticas, pero se avanza en la conformación de los siguientes grupos temáticos: i) promoción de derechos, ii) restitución de derechos (se está proponiendo un grupo temático de acceso a la justicia, donde está Ministerio Público, Defensoría, etc.). Los procesos judiciales son unos de los procesos que más requieren atención. La sociedad civil tendría participación dentro de este espacio y permitiría al MIMP incidir en los procesos de justicia a nivel nacional.

Asimismo, si se sigue el modelo tradicional, en lo distrital sólo habrían dos en distrital, 2 pronvicial y 2 regional. Sólo habrían 6 participantes a nivel nacional. El MIMP propone aumentar el número en la representación.

Señaló que El MIMP ha hecho el pedido a los gobiernos regionales información para que se pueda hacer el informe de seguimiento respectivo, pero lamentablemente no tienen capacidad técnica y ha faltado las pautas operativas. Además, son conscientes que hay un déficit de tiempo en los procesos que están preparando y la pandemia a abonado a profundizar ese déficit.

Intervención de sociedad civil

Nestor Campos (Coordinadora por los DDHH del Adulto Mayor): sobre la organización y participación es importante referirnos a la Ley 30490. Citó algunos artículos que es importante tomar en cuenta sobre género y también se tome en cuenta a la cantidad de la población, pues no es lo mismo representar a Madre de Dios, que tiene una población pequeña, que a Lima.

El MIMP debió crear la Comisión Multisectorial para dar seguimiento a la Ley, a pesar de que ellos han insistido en reunión con la Viceministra, pero no se ha hecho y todo se ha quedado inconcluso. Incluso, ellos han presentado proyectos de normas para las instancias, pero no se han tomado en cuenta.

Andrea Casaretto (ONG Nietos Itinerantes): agradeció a los ponentes y se refirió a la necesidad de contar con los espacios de participación, pues ha habido iniciativas importantes como el enfoque de género y la discusión a la sostenibilidad de las reuniones.

Oscar Bravo: comentó sobre la Ley Orgánica de Municipalidades que pide 2 años de existencia de las organizaciones para ser clasificado como organización de adulto mayor. Además, mencionó a comunicaciones que se están enviando al Congreso y a los ministerios con el énfasis de mutuo interés (con valor público, que es la valoración positiva por parte de la ciudadanía). Comentó también sobre la adhesión de Perú en temas de voluntariado ante la ONU.

Cuadro de Texto 3

28 de agosto del 2020 Protección Social

Ministerio de Salud

Juan Del Canto:
Comentó que la protección social tiene que ver con el bienestar de las personas. El primer punto sobre protección social en salud, compartió la definición de la OMS y comentó que el tema es multifactorial. Las proyecciones indican que la población adulta mayor seguirá aumentando, y que la expectativa de vida ha aumentado en este siglo, por lo que hoy estamos interactuando 5 generaciones en el mundo. Enfatizó acerca de la importancia de la promoción y prevención en salud. Asimismo, que cada adulto mayor es diferente y los servicios se tienen que adaptar a esta población. Señaló la importancia de un enfoque gerontológico y geriátrico. Así, mencionó la necesidad de una política de salud y envejecimiento: i) adecuar los sistemas a la población adulta mayor, ii) ciudades amigables, iii) sistemas de ciudado a largo plazo (hizo énfasis en lo peligroso que es el riesgo de caídas en los adultos mayores), iv) fortalecer la investigación y de mediciones en salud y envejecimiento.

Sobre la realidad, retos y perspectivas, mencionó diversos documentos técnicos en favor de los adultos mayores. Hizo énfasis en "Medidas de Protección ante el COVID-19" que se está aprobando en estos días. Además, trabajan en visibilizar los centros de ciudado de los adultos mayores.

Defensoría del Pueblo
Liz Vela: desde la Defensoría siempre ha insistido en la integralidad de la atención a los adultos mayores y a las demás poblaciones vulnerables. Consideran importante en qué situación vienen los adultos mayores en el país, así en 2019 publicaron el informe "Envejecer en el Perú", para la que utilizaron los Censos 2017.

Para el informe, se creó así un tablero de 10 dimensiones y 22 indicadores, sobre las brechas del adulto mayor. Los resultados arrojan que las principales brechas estaban en los albergues de adultos mayores y, especialmente, también en las mujeres adultas mayores en las zonas rurales.

En las recomendaciones que enviaron al MIMP (como ente rector), entre ellas, que la Dirección de las Personas Adultas Mayores sea convertida en una Dirección General, reestructurar la Política Nacional del Adulto Mayor, entre otras. En 2017 elaboró un informe de los resultados de visitas que realizaron a entidades de beneficencia pública, en el que también emitieron algunas recomendaciones. Coinciden como Defensoría que muchas brechas se están agudizando a partir de la emergencia sanitaria. Mencionó también la necesidad de que se atiendan a las personas de calle, han recomendado como Defensoría una estrategia integral y que se promueva la articulación con los gobiernos locales. Sobre la inclusión digital, la Defensoría viene cuestionando cómo se reduce la brecha digital, por lo que recomiendan al MINEDU un programa especializado para adultos mayores.

Ministerio de la Mujer
Yoshua Calderón: Complementando su Infome sobre el principio de participación presentó un resumen sobre las COREPAM y Mesas de Trabajo de la DIPAM. Inició señalando que la propia norma garantiza la participación de las organizaciones del adulto mayor. Establece 3 mecanismos de participación y articulación para las diferentes tomas de decisiones y políticas: i) Consejo Regional de Personas Adultas Mayores, ii) Mesa Provincial del PAM, iii) Mesa distrital del PAM.

Reconoce que no existe una guía que direccione y plantee la dinámica de estos espacios, pues se encuentran dentro de las Gerencias de Desarrollo Social de las municipalidades y tienen además muchos otros temas.
Por eso desde el MIMP están proponiendo una serie de cambios para dinamizar esos espacios.

Proponen que en los Consejos Regionales se reestructure también con la participación de instituciones de justicia como la Fiscalía y entre otras. Actualmente, funciona así: Proponen que en los Consejos Regionales se reestructure también con la participación de instituciones de justicia como la Fiscalía y entre otras. Actualmente, funciona así: i) En el nivel COREPAM participan 6 organizaciones y 5 instituciones civiles. ii) En el las mesas provincipales participan 2 organizaciones y 1 instituciones civiles. iii) En el las mesas distritales participan 2 organizaciones y 1 instituciones civiles.

El principal desafío va a ser la acreditación en los 3 niveles. El mecanismo ya requiere ciertos criterios de tercios. Esto, implica un nivel de organicidad y de promoción de participación civil. Además, es importante que las organizaciones de adultos mayores puedan acceder a presupuestos participativos, entre otros beneficios. En el marco de la implementación de la Ley 30490 están incentivando que en cada gobierno local y regional puedan cumplir con las prestaciones de servicios.

(Sigue del cuadro de texto 3)

Normalmente los CIAM reportaban sobre diversos talleres que no implicaban la formación de competencias. En contraste, los Clubes del Adulto Mayor sí ha tenido un rol más potente. El nuevo enfoque plantea que los CIAM puedan promover servicios más allá de talleres, lo cual permitirá sumar el tema del adulto mayor en las agendas públicas.

Intervención Sociedad Civil
Rafael Silva: comentó sobre la presentación del MIMP. Se conocer la importancia de la participación de los adultos mayore, incluso está ratificado en la Convención. Reflexionó que se ha hablado sobre los niveles regionales, provinciales y distritales, pero no sobre el nivel nacional, quiso conocer más sobre eso.

Eddy Taco: preguntó al MIMP por qué a los CIAM no se les asigna un presupuesto, pues sólo se asigna uno muy pequeño al iniciar el año.

Nestor Campos (Coordinadora por los DDHH del Adulto Mayor): sobre los servicios, recomienda que el Poder Judicial considere un conjunto de directivas de la Corte Suprema. En el caso de salud, comentó que su organización le presentó una propuesta a SuSalud, además, comentó implementar atención especialidad en temas de Anzheimer. En cuanto a la participación, recomienda al MIMP crear la Comisión Intersectorial. Además, le comentó al MIMP que hay un vacío en la participación nacional y recomienda que sean un tercio también de la representación regional.
Mercedes Viera: le preguntó al MIDIS sobre un programa sobre violencia que presentaron en 2018 y desea conocer los datos que han venido obteniendo. El otro tema es el de los Centros de Atención Permanente bajo la dirección del MIMP.

Madga Guzmán: preguntó al MIDIS sobre Pensión 65. Al MINSA, le comentó que antes hacían unas capacitaciones y le solicitan que se retomen. A la Defensoría le recomendó que se pueda apoyar a los adultos mayores con herramientas.

Flor Vásquez: felicitó a los ponentes y preguntó al MIMP sobre los Consejos Regionales. Además, consultó sobre los presupuestos, porque se designan presupuestos para las personas adultas mayores, pero al final no se destinan.

Jaima Cáceres (ANAM Perú): reiteró su preocupación respecto del proceso de formulación de la nueva política nacional que está liderando la Dirección de Familia y Comunidad. En lo que respecta a ANAM-PERÚ han constatado que se ha cerrado una primera etapa y no ha sido tomada en cuenta.

1. 2 MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

-La Constitución Política del Perú señala que "la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado." De igual forma el artículo 4 del mismo marco normativo indica que "la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono".

-La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada el 15 de junio del 2015 en Washington DC, Estados Unidos de América, El objeto promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

-El Convenio Nº 102 sobre normas mínimas de seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo14 de 1952, el cual establece la concesión de prestaciones de vejez. De este modo, el artículo 25 señala que el Estado "[...] deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte". Asimismo, el artículo 26 establece que "[l]a contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita". La edad a la que se hace referencia no deberá exceder de 65 años, pero podría elevarse "teniendo cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate". Asimismo, el artículo 28 indica que esta prestación consistirá en un pago periódico.

-El Convenio Nº 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes de la Organización Internacional del Trabajo15 de 1967. Este tratado profundiza en los distintos tipos de prestaciones, entre las cuales se encuentran las de vejez y son pertinentes para los ejes de envejecimiento saludable y seguridad social. Las disposiciones contenidas en este texto son similares y reafirman las del Convenio Nº 102 de la OIT, por ello, el tratado no amerita mayor desarrollo.

-El Tribunal Constitucional indica en una sentencia del año 2014 (EXP N ° 05157 2014-PA/TC), que el "Estado peruano debe velar porque se mantengan las condiciones adecuadas para el desenvolvimiento de la vida de la persona adulta mayor, y que ello le permita ejercer sus actividades cotidianas, en la medida de lo posible, sin dependencia de terceros."

- Ley Nº 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor - Ley PAM, que tiene por objeto establecer un marco normativo que garantice el ejercicio de los derechos de la PAM, a fin de mejorar su calidad de vida y propiciar su plena integración al desarrollo social, económico, político y cultural de la nación.

-La "Política Nacional en relación a las Personas Adultas Mayores" -PNPAM, aprobado mediante D.S N° 011-2010-MIMDES. La PNPAM aprobó seis objetivos prioritarios de política nacional: i) mejorar la calidad de vida de toda persona adulta mayor; ii) promover el desarrollo integral de las personas adultas mayores; iii) asegurar servicios idóneos de salud y seguridad social, vivienda digna, recreación y cultura; iv) impulsar la formación de una conciencia, cultura y sensibilidad sobre el envejecimiento, la vejez y respeto a la dignidad de las PAM; v) ampliar y fortalecer la capacidad de coordinación y gestión institucional para dar respuesta a los problemas de las PAM; y, vi) la creación de un entorno social favorable para las PAM que potencie su desarrollo y favorezca el ejercicio de sus derechos.

-El Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2013-2017 (PLANPAM) que tuvo como visión que las PAM ejerzan "efectivamente sus derechos, con dignidad, autonomía e inclusión social, a través del acceso a servicios públicos de calidad, en el marco de una política nacional que prioriza el envejecimiento saludable; el empleo, la previsión y la seguridad social; la participación e integración social y la educación, conciencia y cultura sobre el envejecimiento y la vejez".

- Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores creado mediante Resolución Ministerial N° 038-2020-MIMP que en su primer entregable, enuncia estructura y delimita el problema de la persona adulta mayor

1. 3. PROBLEMÀTICA DEL ADULTO MAYOR

Como puede apreciarse de la información descrita por los funcionarios estatales y por los representantes de la Sociedad Civil en las Mesas Técnicas se da cuenta de las dificultades en la implementación de la Ley en aspectos relativos a la participación de las organizaciones de la PAM en las decisiones que les atañen; y asimismo, en temas sobre protección social como salud, trabajo y acceso a la justicia.

A este respecto la Defensoría del Pueblo en su Informe de Adjuntía N° 006-2019-DP/AAE[1] revela, que si bien, en los últimos años se han desarrollado diversas acciones dirigidas a las personas mayores, como la Ley de la Persona Adulta Mayor, Ley N.º 30490, promulgada en 2016, y su REGLAMENTO; la elaboración de una Política y un Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores, y la implementación de programas y servicios focalizados, subsisten deficiencias en el plano normativo y de las políticas públicas. Por lo tanto, aunque la Ley N.º 30490 establece un catálogo amplio de derechos para este grupo poblacional, sigue pendiente la implementación de acciones concretas por parte de

[1] Se trata del Informe "Envejecer en el Perú: Hacia el fortalecimiento de las políticas para personas adultas mayores" elaborado por la Adjuntía para la Administración Estatal de la Defensoría del Pueblo, que aborda el análisis de las dimensiones, educación, empleo, pensiones, vivienda, ambiente sano, salud, vida sin violencia, participación, acceso a las comunicaciones e identidad.

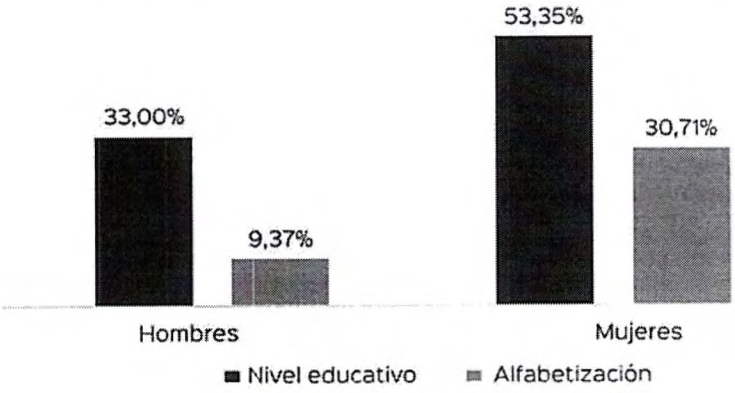
diversos organismos estatales, así como un mayor desarrollo normativo para alcanzar un goce efectivo de dichos derechos.

Para abundar en el análisis la Defensoría del Pueblo desagrega su estudio por dimensiones de bienestar de las personas adultas mayores. Así tenemos que:

En la dimensión "Educación", el 53.35% de las mujeres adultas mayores no completó primaria y no asiste a un centro o programa de educación básica o superior comparado al 33% de hombres adultos mayores. Asimismo, el 30.71% de las mujeres adultas mayores no sabe leer ni escribir ni recibió un programa de alfabetización comparado al 9.37% de los hombres adultos mayores. Ello revela, asimismo, una importante brecha de género. (Gráfico 1)

GRÁFICO 1

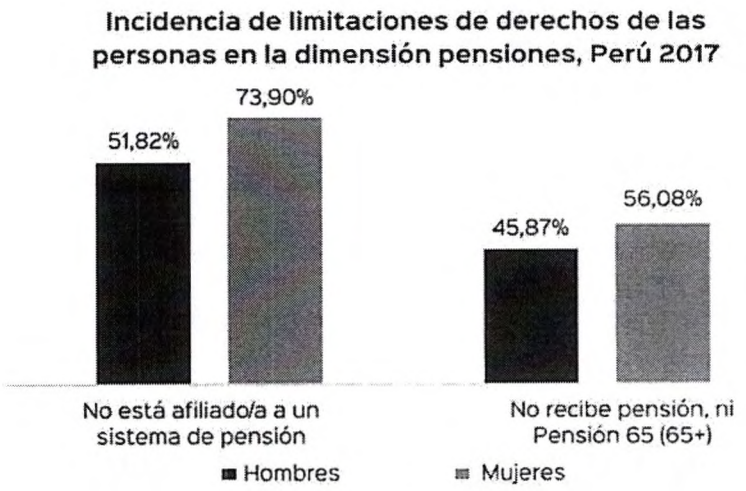
Incidencia de limitaciones de derechos de las personas en la dimensión educación, Perú 2017



Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares 2017

En la dimensión "Pensiones" se revela que el 73,90% de las mujeres adultas mayores y el 51,82% de los adultos mayores no están afiliados a ningún sistema de pensiones y el 45,87% de los adultos mayores y el 56,08% de las adultas mayores no recibe pensión de jubilación/cesantía, de viudez, orfandad, sobrevivencia, ni accede al Programa Nacional de Asistencia Solidaria (Pensión 65). (Gráfico 2). Estas cifras deben considerarse una alerta sobre el futuro financiamiento de la seguridad social en pensiones y la sostenibilidad de las personas mayores. Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo advirtió el año 2015 que los 1 555 727 aportantes al Sistema Nacional de Pensiones financiaban a 488 163 pensionistas, estableciendo una relación de tres a uno; sin embargo, se proyecta que en el escenario más desfavorable hacia el año 2055, esta proporción se reducirá a 0,5.

GRÁFICO 2

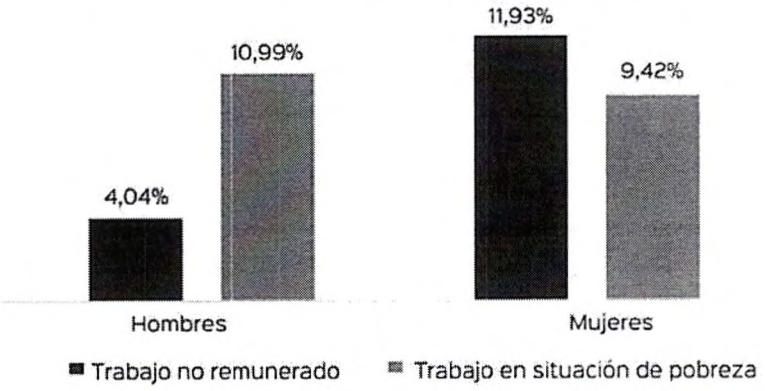


Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares 2017

En la dimensión "Empleo", El 4,04% de los adultos mayores tienen una ocupación principal que no es remunerada, frente al 11,93% de las mujeres adultas mayores que también trabaja sin recibir remuneración, y asimismo, evidencia que el 10,99% de los hombres adultos mayores y el 9,42% de mujeres viven en situación de pobreza a pesar de realizar un trabajo remunerado. (Gráfico 3)

GRÁFICO 3

Incidencia de limitaciones de derechos de las personas en la dimensión empleo, Perú 2017

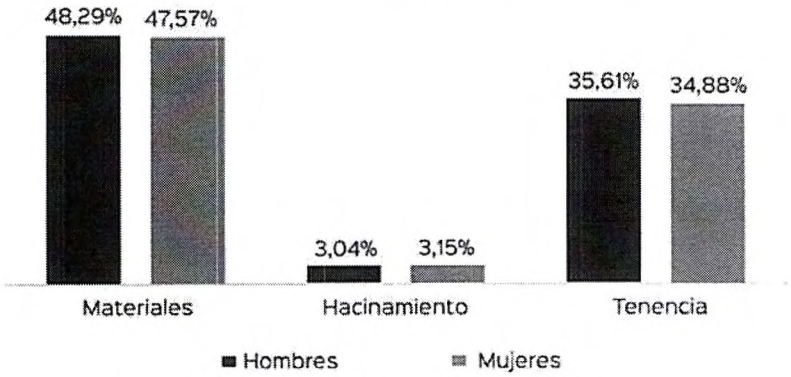


Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares 2017

En la dimensión "Vivienda", se miden tres indicadores: el 48,29% de adultos mayores reside en viviendas que poseen materiales inadecuados de paredes, pisos o techos, y 47,57% de las mujeres adultas mayores viven en la misma condición; el 35,61% de adultos mayores no cuenta con ningún documento que acredite la propiedad de su vivienda registrado en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp), frente al 34,88% de mujeres adultas mayores; el 3,15% de adultas mayores vive en condiciones de hacinamiento, esto es, en viviendas donde hay tres personas o más por habitación frente al 3,04% de adultos mayores. (Gráfico 4)

GRÁFICO 4

Incidencia de limitaciones de derechos en la vivienda de las personas mauores, Perú 2017

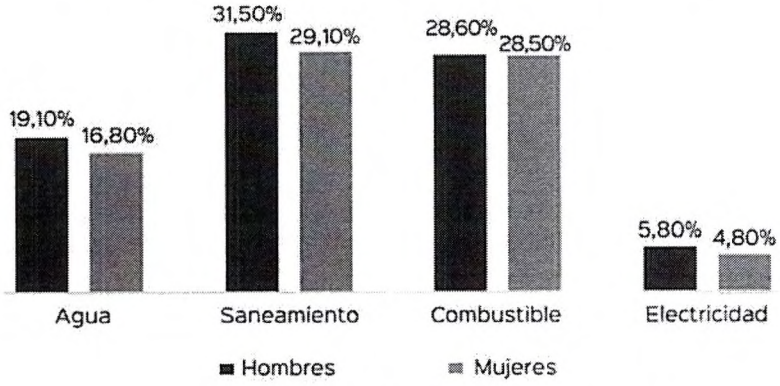


Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares 2017

En la dimensión "Ambiente sano", se miden cuatro indicadores: el 19,1% de hombres no cuenta con abastecimiento de agua mediante la red pública, al igual que el 16,8% de las mujeres; el 31,5% de los hombres no cuenta con acceso a una red pública de desagüe, frente al 29,1% de mujeres; el 28,6% de los adultos mayores y el 28,5% de las mujeres usan con mayor frecuencia carbón, leña u otro elemento que no es electricidad, gas (GLP) o gas natural para cocinar en sus hogares; y el 5,8% de los hombres y el 4,8% de las mujeres no tienen electricidad en sus hogares. (Gráfico 5)

GRÁFICO 5

Incidencia de limitaciones de derechos de las personas mayores en la dimesión ambiente sano, Perú 2017



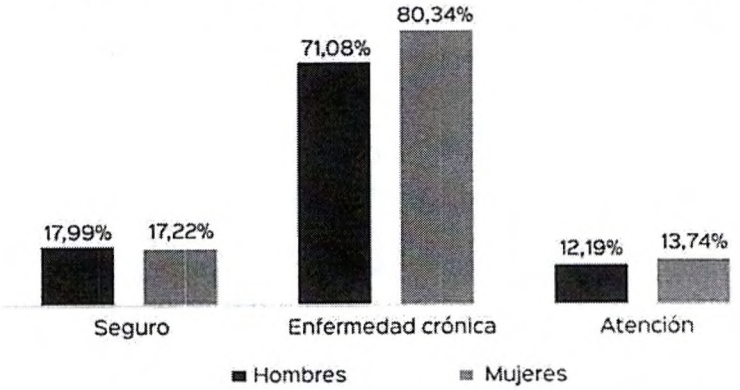
Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares 2017

En la dimensión "Salud", se miden tres indicadores: el 17,99% de los adultos mayores y el 17,22% de las adultas mayores no tienen ningún tipo de seguro de

salud; El 80,34% de las adultas mayores y el 71,08% de los adultos mayores presenta una enfermedad crónica (enfermedades cardíacas, infartos, cáncer, enfermedades respiratorias y diabetes); el 12,19% de los adultos mayores y el 13,74% de las adultas mayores sufrió algún malestar, síntoma, recaída de enfermedad crónica o accidente, y no acudió a una consulta médica por diversos motivos: carencia de dinero, encontrarse lejos del centro de salud, demoras excesivas en la atención, desconfianza en los médicos, falta de seguro, falta de tiempo o por maltrato del personal de salud. (Gráfico 6)

GRÁFICO 6

Incidencia de limitaciones de derechos de las personas mayores en la dimesión salud, Perú 2017

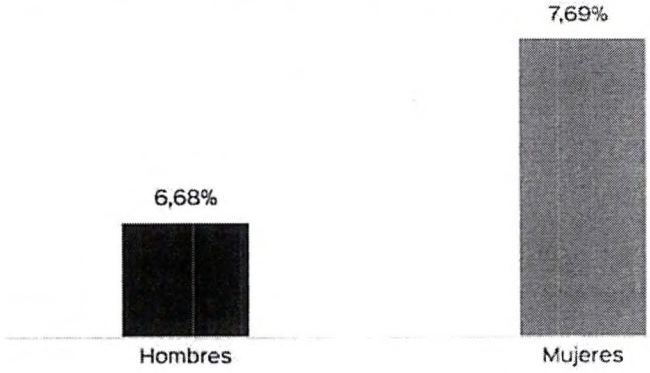


Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares 2017

En la dimensión "Vida sin violencia", se reporta que el 6,68% de los hombres y el 7,69% de las mujeres fueron víctimas de violencia, las cuales se traducen como amenazas, intimidaciones, maltrato físico y/o psicológico de algún miembro del hogar, ofensas sexuales (acoso, abuso, violación, etc.), secuestro, intento de secuestro, extorsión, o intento de extorsión. (Gráfico 7)

GRÁFICO 7

Incidencia de limitaciones de derechos de las personas mayores en la dimensión violencia (urbano), Perú 2017

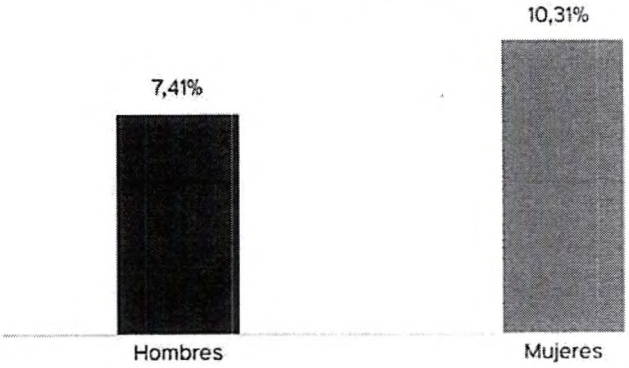


Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares 2017

En la dimensión "Participación", se reporta que el 7,41% de los adultos mayores y el 10,31% de las mujeres adultas mayores, además de vivir solas, no participan en organización alguna, condición que puede constituir un riesgo para su bienestar. (Gráfico 8)

GRÁFICO 8

Personas adultas mayores que viven en condiciones de aislamiento, Perú 2017



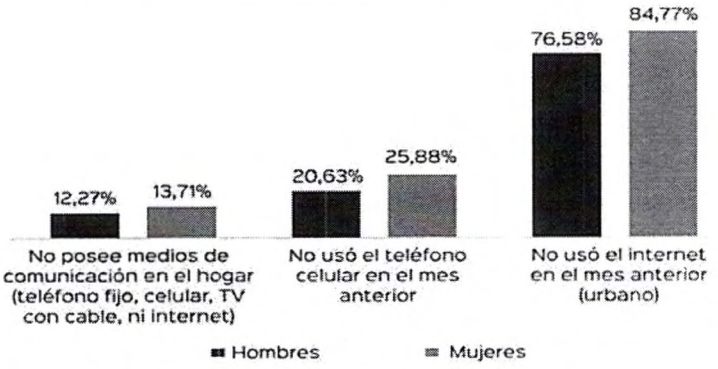
Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares 2017

En la dimensión "Acceso a las comunicaciones", se miden tres indicadores: el 12,27% de los adultos mayores no posee teléfono fijo, celular, TV con cable ni internet en sus hogares, frente al 13,71% de las mujeres adultas mayores que viven en similar situación; el 20,63% de los hombres y el 25,88% de las mujeres no hizo uso de teléfono celular en el

mes anterior; y el 76,58% de los adultos mayores y el 84,77% de las adultas mayores no hizo uso de internet en el mes anterior.

GRÁFICO 9

Incidencia de limitaciones de derechos de las personas mayores en la dimensión acceso a las comunicaciones, Perú 2017

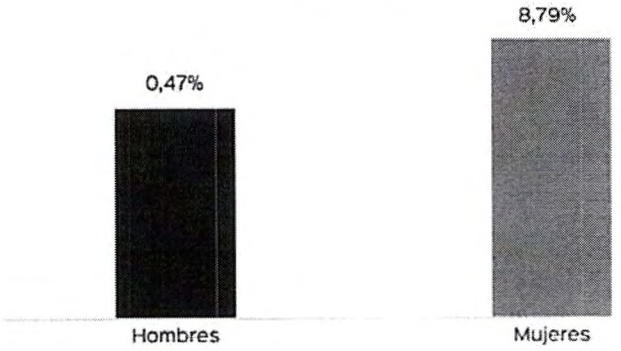


Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares 2017

Finalmente, en la dimensión "Identidad", se reporta que el 0,47% de los adultos mayores no cuenta con documento nacional de identidad, frente al 0,79% de las mujeres. (Gráfico 10)

GRÁFICO 10

Personas adultas mayores que no cuentan con DNI, Perú 2017



Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares 2017

Asimismo, el estudio Cécile Blouin sobre la situación de la población adulto mayor (PAM) en el Perú reporta que al año 2050 las personas con edad mayor a 60 años alcanzarán los 8.7 millones de habitantes[2], y propone que los instrumentos y políticas sobre las PAM apliquen enfoques transversales en razón a que no puede considerarse a toda persona adulto mayor en situación de vulnerabilidad. Algunos de estos enfoques, que están basados en recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ya hacen parte de las políticas PAM, a saber, enfoque de derechos humanos, intergeneracional e intercultural, entre otros.

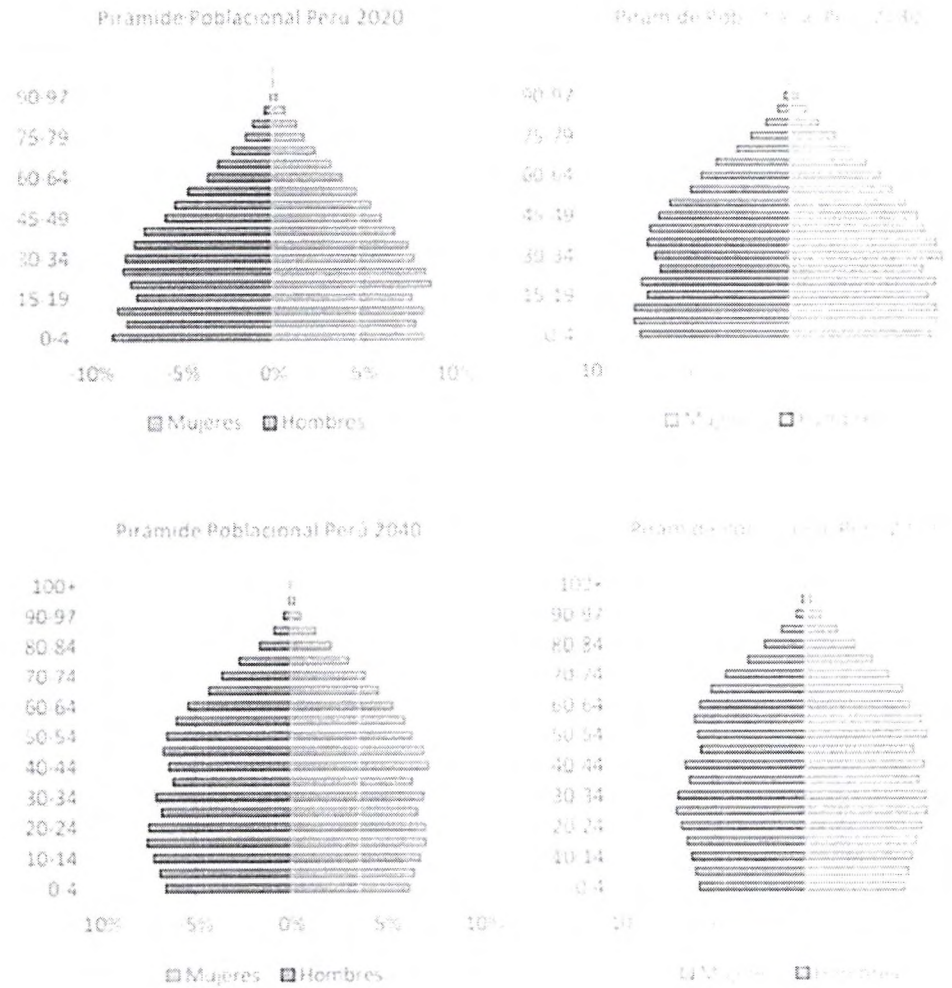
Destaca, asimismo, el diagnóstico de la problemática del adulto mayor presentado en el Primer entregable: Enunciación, estructuración y delimitación del problema público Elaborado por: Grupo de Trabajo encargado de formular la Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores (PNPAM), creado mediante Resolución Ministerial N° 038-2020-MIMP que ofrece un conjunto de resultados que orientan a la necesidad de reformular la normativa sobre la Persona Adulta Mayor, su implementación y sus herramientas de gestión.

Así, por ejemplo, se señala en dicho documento, que la problemática del adulto mayor es de gran envergadura si tenemos en cuenta que tanto en el Perú como en América Latina se encuentra en un progresivo proceso de envejecimiento, que se acentuará el año 2037 cuando la proporción creciente de personas mayores superará a la de los menores de 15 años. (CEPAL, 2018)

De acuerdo con las Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional 20200-2070 (INEI 2019), ver gráfico N° 11, el Perú experimentará importantes cambios demográficos en su estructura poblacional en los siguientes 30 años. En el 2020, las personas de 60 años a más representarán el 12.69% (4,140,438) de la población peruana; para el 2030, el 16.06% (5,746,544); para el 2040, el 19.88% (7,578,253); y para 2050, el 24.14% (9,503,863). (Gráfico 11)

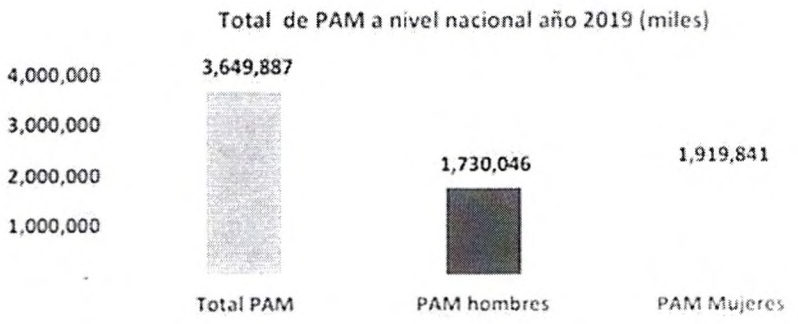
[2] Se trata del estudio: "La situación de la población adulta mayor en el Perú: Camino a una nueva política realizado con la coordinación de Cécile Blouin quien cita, asimismo, al Fondo de Población de las Naciones Unidas del Perú (UNFPA.,

GRÁFICO N° 11 Pirámide de la población peruana 2020, 2030, 2040 y 2050



Según las cifras más recientes de la ENAHO, en el 2019 la población adulta mayor en el Perú asciende a 3,649,887 personas (10.6% de la población total del país), siendo 47.4% hombres y 52.6% mujeres. Para el año 2019, se estimó que la mayoría de la población adulta mayor se encuentra entre las edades de 60 y 64 años; es decir, en la primera década de la etapa de la vejez. (Ver gráfico 12)

GRÁFICO 12

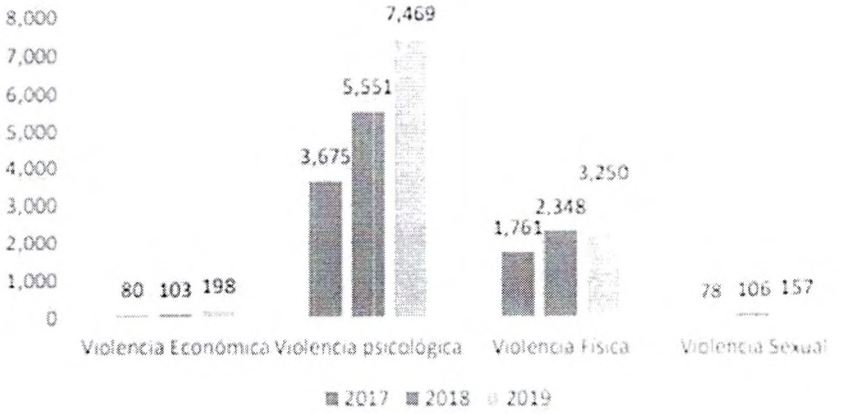


En el diagnóstico del Grupo de Trabajo encargado de formular la Política Nacional Multisectorial se identifica como problema público a la "Discriminación estructural por motivos de edad contra las personas adultas mayores" con base a siete problemas estructurales (Vulneración del derecho al buen trato, inadecuado cuidado para las Personas Adultas Mayores, inadecuado sistema de salud para las Personas Adultas Mayores, Sistema previsional no sostenible, inadecuado sistema educativo en beneficio de las Personas Adultas Mayores y exclusión en los espacios de participación social y productiva, los cuales tienen a la base una precaria institucionalidad pública en materia de PAM, que permiten la perpetuación de la discriminación estructural por motivos de edad hacia las personas adultas mayores

Con relación a la vulneración del derecho al buen trato, ello se refleja en las denuncias recibidas en los Centros de Emergencia Mujer (CEM) del MIMP que reportan un crecimiento exponencial en los últimos años, debido al aumento de la cobertura de los centros a nivel nacional, lo que facilita la presentación de denuncias y permite visibilizar la problemática. Así, En el año 2019, del total de 11,074 casos atendidos, el 67.45% (7,469) fueron de PAM violentadas psicológicamente, el 29.35% (3,250) fueron de PAM violentadas físicamente, el 1.79% (198) fueron PAM víctimas de violencia económica o patrimonial y el 1.42% (157) fueron víctimas de violencia sexual. Además, si se analiza esta información desde una perspectiva de género, se identifica que, para el año referido, el 74% fueron casos de violencia contra las mujeres adultas mayores, visibilizando una brecha de género sumamente amplia que desfavorece a las mujeres

GRÁFICO N° 13

Evolución histórica de casos de PAM atendidos en los CEM 2017-2019, según tipo de violencia



Fuente: Registros Administrativos AURORA - MIMP Elaboración: Propia

Con relación al acceso a la justicia se señala que de acuerdo al artículo 31 de la Convención Interamericana de protección a las personas adultas mayores (OEA, 2015), enmarcada dentro del artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos1 (2015), "*la persona mayor tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter*". Sin embargo, de acuerdo con la evidencia, las PAM atraviesan por distintas barreras que afectan el ejercicio igualitario a la justicia. Estas barreras pueden ser clasificadas de la siguiente manera (Feliciotti, 2016):

Barreras geográficas, referidas a la ubicación domiciliaria de la PAM en relación con el acceso a los servicios de justicia; barreras en la falta de información, con respecto al acceso a la información básica sobre sus derechos y procedimientos de acceso a servicios de justicia; barreras actitudinales, relacionadas a la atención de los servidores de justicia, quienes carecen de una capacitación especializada para el trato adecuado a las PAM; y barreras comunicacionales, lo que hace referencia a la falta de información oral y escrita dirigida a las PAM, y la falta de formatos comunicacionales alternativos pertinentes.

Con relación al adecuado sistema de salud para las PAM, la Ley PAM, reconoce el derecho de la persona adulta mayor, a la atención integral en salud y a participar del proceso de atención de su salud por parte del personal de salud, a través de una escucha activa, proactiva y empática, que le permita expresar sus necesidades e inquietudes. Sin embargo, se han identificado tres causas indirectas que no permiten la adecuada implementación el sistema de salud para las PAM: 1) la oferta insuficiente de prestaciones de salud para las PAM, 2) Limitada capacidad de los servicios para responder a

necesidades diferenciadas de las PAM y 3) Reducido personal especializado para atender las necesidades y características de las PAM.

-Sobre la Oferta insuficiente de prestaciones de salud para las Personas Adultas Mayores se tiene que en el Perú se cuenta solo con dos (2) estrategias de servicios especializados adecuadas a las necesidades de las PAM. El Programa de Atención Domiciliaria (PADOMI) de EsSalud, cuya población objetivo son las PAM de 70 años con enfermedades terminales; sin embargo, solo opera en Lima Metropolitana y Callao. Asimismo, los Tayta Wasi del MINSA cubren atenciones principalmente en Lima, Ucayali, Tumbes y Lambayeque

-Sobre la capacidad de los servicios para responder a necesidades diferenciadas de las Personas Adultas Mayores se señala que ésta tiene una la limitada cobertura lo cual se explica por la reducida variedad de servicios especializados, la inadecuada oportunidad en la atención, los bajos niveles de satisfacción en la atención, la inadecuada infraestructura y equipamiento de centros de salud, así como las dificultades para el ingreso a desplazamiento a establecimientos de salud. Ello se confirma con las cifras alcanzadas en el Plan Nacional de Accesibilidad 2018-2023 del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2018), que advierte que se ha identificado que el 29.3% de las personas percibieron dificultades de ingreso o desplazamiento en los establecimientos de salud; y asimismo, el Registro Nacional de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (RENIPRESS) de la Superintendencia Nacional de Salud, señala que la atención integral ambulatoria y hospitalaria mediante servicios especializados es brindada por los hospitales con una capacidad instalada inadecuada que alcanza el 79%.

-Sobre el personal especializado para atender necesidad y características de las Personas Adultas Mayores, se evidencia un reducido número de médicos especialistas distribuidos a nivel nacional. Según cifras del MINSA (2019) el Perú cuenta con 13.6 médicos, enfermeros y obstetras por cada 10,000 habitantes (9.4 puntos menos de los recomendados por la OMS).
Con relación al Sistema previsional, el Informe del grupo de trabajo señala que éste no es sostenible. Apoya esta conclusión la elevada proporción de Personas Adultas Mayores que no acceden a pensiones donde más del 60% de la población adulta mayor no logra acceder a los beneficios del sistema previsional, es decir, existe un elevado número de PAM que no cuentan con ningún tipo de pensión. Ello condiciona que esta población vivirá sus últimos años en condiciones de pobreza o dependencia frente a sus familiares más jóvenes. En diciembre de 2018, el SPP registró 7 millones de afiliados, mientras que el SNP 4,7 millones, de los cuales solo la cuarta parte alcanzará el mínimo de aportes para gozar del derecho a la pensión.

1. 4.- JUSTIFICACIÓN

Ahora bien, es necesario en este punto exponer la pertinencia de incluir y desarrollar los principios convencionales en nuestra norma interna.

En ese orden, ponemos como ejemplo, la experiencia del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) ratificada por el Estado peruano el año 1993 y la Ley de Consulta Previa promulgada el año 2011. En el periodo previo a la aprobación de la Ley de Consulta Previa, el Estado peruano tenía como obligación implementar el mecanismo de consulta previa a los pueblos indígenas en los temas que los afectan. Sin embargo, es conocido que el año 2008 se dictaron un conjunto de medidas legislativas atentatorias contra los derechos indígenas, contraviniendo lo establecido en el Convenio 169, hecho que devino en consecuencias trágicas, centralmente en la Provincia de Bagua, en el mes de junio 2009.

En diciembre del año 2009[3] la Defensoría del Pueblo presenta una proposición legislativa señalando en el objeto de dicha proposición, que el mismo, *"desarrolla el contenido, los principios y alcances básicos del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en el proceso de toma de decisiones del Estado, respecto de aquellas medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectarlas directamente"*, y asimismo que se debe, *"contar con un marco normativo orientado a facilitar el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, consagrado en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo"*.

De modo similar, la presente iniciativa legislativa desarrolla principios que no están presentes en la Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor tales como; el fortalecimiento de la protección familiar; la valorización de la persona adulta mayor en su contribución al desarrollo del país, su dignidad, independencia y autonomía; la no discriminación por razones de edad; su autorrealización; el buen trato y la atención diferenciada; la valorización de su diversidad cultural; la protección judicial efectiva; y la responsabilidad del Estado, familia y la comunidad en su integración activa, plena y productiva.

Siendo que la Ley no aborda estos principios; y la Convención únicamente los enuncia, la proposición legislativa recurre a otros instrumentos normativos y de gestión, tales como el reglamento, la política y el plan para desarrollar el contenido de los principios en la proposición legislativa.

Por otro lado, se advierte de las mesas de trabajo, y las opiniones de los actores estatales presentadas en los precitados informes sobre las dificultades para la implementación de la Ley. Esta situación puede ser corregida ordenando los principios rectores y los derechos desde la propia Ley.

[3] Informe de Adjuntía N° 011-2009-DP/AMASPPI-PPI "Derecho a la Consulta: Mecanismo para institucionalizar el diálogo entre el Estado y los Pueblos Indígenas.

II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa no irroga costos al Estado peruano; antes bien, el desarrollo de los principios rectores contenidos en la Convención Interamericana de Protección de los Derechos Humanos de la Persona Adulto Mayor en la Ley 30490, optimiza la accesibilidad de los beneficiarios a las normas, políticas y planes; y asimismo, permite ordenar los instrumentos de gestión para la mejor implementación de la Ley por los actores estatales.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La iniciativa legislativa modifica la Ley 30490 para incluir y desarrollar principios contenidos en la Convención Interamericana de Protección de los Derechos Humanos de la Persona Adulto Mayor que necesariamente tienen un efecto de adecuación de las normas reglamentarias y los instrumentos de gestión sobre la población adulta mayor.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta legislativa se vincula a la Undécima Política de Estado sobre "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación" que señala que el Estado desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas.