



# palabras **MAYORES**

Un espacio de conocimiento e  
información sobre el Adulto mayor

**Número 3**

Año 2, agosto 2009

[Visite nuestra revista digital >>](#)

## La Dirección de Personas Adultas Mayores del MIMDES (DIPAM):

### labor normativa y promocional

Elia Luna\*

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

#### Resumen

La Dirección de Personas Adultas Mayores del MIMDES es la instancia gubernamental que diseña, promueve, supervisa y coordina las políticas, planes y proyectos referidos a las personas de 60 años y más. Concentra su esfuerzo en el desarrollo de su rol normativo y en la promoción de políticas y estrategias para mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores en nuestro país. El presente artículo ordena las líneas de trabajo desarrolladas por la DIPAM en estos dos grandes campos. Una de las actividades más importantes en la implementación de políticas es la ejecución del Plan Nacional de las Personas Adultas Mayores 2006-2010, así como el desarrollo de estrategias jurídico-legales para promover el ejercicio de sus derechos.

**Palabras clave:** MIMDES - normas legales - políticas sociales - microemprendimiento - salud - prevención del maltrato

#### ¿Qué es la DIPAM y qué funciones tiene?

La Dirección de Personas Adultas Mayores es la instancia del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) encargada de diseñar, monitorear y hacer el seguimiento de la política social dirigida a la población de 60 años y más.

De acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones del MIMDES, la DIPAM tiene la función de promover, coordinar, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos referidos a personas adultas mayores, en especial las de aquellas poblaciones que sufren discriminación y exclusión social, y se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.

El artículo 6.º de la Ley N.º 28803, promulgada en marzo del año 2006, ratifica el

carácter rector de la DIPAM en el tema de personas adultas mayores.

### **¿Cómo se crea la DIPAM?**

En 1996, el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano —hoy Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social— crea el Área de Personas Adultas Mayores, que desde octubre de 1997 empieza a funcionar dentro de la Gerencia de Desarrollo Humano. Dicha instancia adquiere una importancia cada vez mayor debido al proceso de envejecimiento poblacional que vive nuestro país, así como a la existencia de una corriente de política social que promueve un envejecimiento saludable, activo y productivo. Como expresión de ello, la Seguridad Social brinda un mayor impulso a sus Centros del Adulto Mayor, diversificando servicios dirigidos de manera especial a este grupo etario. En suma, surge un renovado interés por este segmento de la población y esta temática.

Y, dentro de esta perspectiva, se crea en el año 2002 la Dirección General de Personas Adultas Mayores, que, dentro de la estructura organizacional del MIMDES, hizo posible una actuación más rápida y oportuna frente a esta problemática.

Sin embargo, como consecuencia de posteriores cambios en la estructura organizativa del Ministerio —producto de un debate en el que prevaleció la importancia de promover la familia—, la Dirección de Personas Adultas Mayores deja de ser una Dirección General y pasa a integrar la Dirección General de Familia y Comunidad, junto con la Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como con la recientemente creada Dirección de Fortalecimiento de la Familia y de la Comunidad.

### **¿Cuáles son las líneas de trabajo de la DIPAM?**

La DIPAM desarrolla diversas acciones, las mismas que hemos clasificado en los siguientes grandes rubros:

- 1) Normatividad
- 2) Promoción de servicios, políticas y estrategias

## Normatividad

### **Diseño de políticas sociales y desarrollo de estrategias jurídico-legales para promover el ejercicio de derechos de las PAM**

Durante estos 11 años y medio de trabajo, la DIPAM ha desarrollado e implementado diferentes iniciativas legislativas que sientan las bases de las políticas nacionales en relación con la población adulta mayor. A continuación, resumimos algunas de las más importantes acciones en este campo:

- Se ha formulado la **Política Nacional para las Personas Adultas Mayores**, documento que se encuentra próximo a su promulgación, y que sustituirá al anterior *Lineamientos de Política para la Persona Adulta Mayor*. Uno de los principales aportes de esta nueva política es la incorporación de la temática de personas adultas mayores rurales, estableciéndose las principales líneas de acción y objetivos que guíen la actividad que se implemente desde las diversas instancias, tanto públicas como privadas. Para incluir la temática rural, se desarrolló a lo largo del 2007 un estudio cualitativo en 72 comunidades rurales, con la participación de 740 personas adultas mayores de las zonas rurales de Arequipa, Cajamarca, Junín, Ayacucho, Piura, Huánuco y Cusco.
- También espera una próxima promulgación la Política Nacional sobre Buen Trato y Defensa de los Derechos de las PAM, que sustituirá al documento Lineamientos de Política para la Prevención del Maltrato y Defensa de los Derechos de las PAM, propuesta elaborada con la finalidad de adecuar a la normatividad vigente las políticas referidas al tema del maltrato y la violencia familiar.
- Asimismo, se viene elaborando una serie de propuestas para desarrollar estrategias jurídico-legales que promuevan el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, tales como las siguientes:
  - La **propuesta de modificación de la Ley N.º 28803, Ley de las Personas Adultas Mayores**, que fue consensuada con los congresistas integrantes de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social. De ella

esperamos que responda en mayor medida a la problemática de las personas adultas mayores en nuestro país.

- Con respecto al funcionamiento de las residencias para personas adultas mayores, la DIPAM ha presentado para su aprobación la propuesta legislativa **Requisitos Mínimos para el Funcionamiento de Residencias para PAM**, con el objetivo de que exista un modelo de atención establecido por la norma, de manera tal que instituciones y personas dedicadas a esta actividad puedan contar con uno y adecuar, tanto el servicio que brindan como su infraestructura, a los parámetros de atención técnicamente aprobados.
- En la actualidad, se viene desarrollando propuestas legales para modificar **el Código Penal y la Ley N.º 26260, de Protección frente a la Violencia Familiar y Sexual**, con el objetivo de llenar los vacíos de la estructura jurídico-legal vigente en nuestro país, frente a la problemática de la población adulta mayor. Este trabajo viene realizándose con el apoyo de una comisión legal integrada por personas invitadas de otros sectores y miembros de la sociedad civil.

Por otro lado, para este año se tiene previsto preparar importantes propuestas normativas, que habrán de ser determinantes para asegurar que en nuestro país la persona adulta mayor tenga una vejez digna. En relación con la ley de dependencia — legislación existente en otros países— y con la propuesta sobre política previsional, la DIPAM, junto con la sociedad civil, asume el reto de concebir una propuesta sustentada técnicamente que brinde respuesta a los diversos aspectos a considerar para la implementación de esta relevante política.

Son muchos los países en Latinoamérica que han considerado la importancia de establecer una política previsional a través de la cual se otorgue una pensión no contributiva a aquellas personas adultas mayores que no cuentan con ningún tipo de pensión, asegurándoles la posibilidad de una vejez digna, al garantizarles los medios de subsistencia.

En relación con este tema, en el año 2007 la DIPAM impulsó la elaboración del documento denominado *Política Previsional. Desde la Perspectiva de las Medidas contenidas en el Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2006-2010*, estudio

técnico sobre el tema, que esboza una aproximación a la viabilidad del eje no contributivo en el país, orientado a las personas adultas mayores en situación de pobreza y pobreza extrema.

Otras normas existentes que sustentan el trabajo de nuestra instancia son aquellas que establece la Red Nacional para Personas Adultas Mayores, como instancias autónomas cuya labor y esfuerzo en cada provincia y localidad apoyamos periódicamente; las disposiciones de la Ley N.º 28803 también establecen que la DIPAM se encargue de la inscripción de las organizaciones en un Registro Central de Instituciones y Organizaciones de PAM. Posteriormente, debido al proceso de descentralización que vive nuestro país, serán las regiones las responsables de llevar a cabo esta tarea, así como de reportar esta información a nuestra dirección.

### **Formulación e impulso del Plan Nacional de Personas Adultas Mayores**

Como ente rector en el tema de personas adultas mayores, se ha impulsado, junto con los demás sectores estatales y de la sociedad civil, la formulación de dos Planes Nacionales para las Personas Adultas Mayores, partiendo de los enfoques de ciudadanía, de género, intergeneracional e intercultural.

Actualmente se viene ejecutando el Plan Nacional de las Personas Adultas Mayores 2006-2010, el mismo que comprende cuatro políticas:

- de envejecimiento saludable,
- de empleo, previsión y seguridad social,
- de participación e integración social,
- de educación, conciencia y cultura sobre el envejecimiento y la vejez

Cada una de estas políticas ha sido desglosada en medidas o acciones concretas a realizarse desde todas las instancias que conforman la comisión multisectorial encargada de la implementación, ejecución, evaluación y seguimiento del Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2002-2006. La DIPAM asume la presidencia y la secretaría técnica de esta comisión y, como tal, lidera las acciones realizadas por esta instancia.

### **Promoción de servicios, políticas y estrategias**

Otras líneas de acción impulsadas desde la DIPAM están referidas a la promoción de servicios, políticas y estrategias tales como:

#### **Los centros integrales de atención a la persona adulta mayor y la DIPAM**

De acuerdo con la Ley de Personas Adultas Mayores, Ley N.º 28803, Artículo 8.º, a la DIPAM le corresponde promover la creación de los centros integrales de atención al adulto mayor (CIAM), mientras que las municipalidades provinciales y distritales de todo el país se encargarán de crearlos e implementarlos.

El objetivo de los CIAM es asegurar espacios saludables integrales de socialización que garanticen la inclusión de todas las personas adultas mayores, incluso de aquellas con algún tipo de discapacidad. Su propósito es favorecer la participación activa, concertada y organizada de las personas adultas mayores con otros actores de la comunidad. A través de los CIAM, las personas adultas mayores podrán encontrar una serie de servicios necesarios para mejorar su calidad de vida, tales como actividades recreativas, educativas, de socialización, defensa de derechos, entre otras. En tal sentido, se elaboró, publicó y difundió el documento *Pautas y Recomendaciones para el Funcionamiento de los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor*. Dicha publicación ha tenido como objetivo dar a conocer esta norma e informar sobre los propósitos y beneficios que puede ofrecer un CIAM, así como las características que debe desarrollar. Del mismo modo, se elaboró un video sobre el tema, material que sirve para la difusión y promoción de los centros integrales del adulto mayor a nivel nacional.

#### **La promoción de políticas dirigidas a personas adultas mayores desde los gobiernos locales y regionales**

Con el objetivo de fortalecer la capacidad del personal técnico de gobiernos locales y regionales, se ha venido brindando asistencia técnica a estas instancias descentralizadas, a fin de promover el cumplimiento de la legislación en materia de personas adultas mayores y la implementación de dichas políticas locales y regionales.

Así, uno de los grandes retos que tiene la DIPAM es promover que los gobiernos regionales elaboren sus propios planes regionales para las personas adultas mayores y que los gobiernos locales, asistidos técnicamente, se informen y conozcan las pautas para la creación y funcionamiento de un CIAM.

### **¿Como promover una imagen positiva de la vejez y el envejecimiento?**

En el año 2008, por mandato de la Ley N.º 28803, el Estado realiza por primera vez la ceremonia de reconocimiento a personas adultas mayores e instituciones públicas y privadas que desarrollan un trabajo destacado a favor de las PAM. En ella participan diversas instituciones privadas, centros integrales de atención a la persona adulta mayor, asociaciones de personas adultas mayores, e instituciones públicas como ministerios, programas nacionales y municipalidades, así como personas naturales.

Dicha ceremonia se realizará todos los años —ya que corresponde a una política de Estado con relación a esta población, y que tiene plena vigencia—, con el objetivo de promover una cultura que respete, considere y valore el aporte de las personas mayores de 60 años.

Con esta labor buscamos fortalecer una sensibilidad distinta sobre el envejecimiento y la vejez, capaz de apreciar esta etapa de la vida como un momento de continuo crecimiento, desarrollo y entrega en su entorno social más próximo, la familia y la comunidad.

### **Promoviendo a las personas adultas mayores microempendedoras**

La DIPAM, a fin de impulsar las actividades de microemprendimiento realizadas por personas adultas mayores, realiza varios esfuerzos en pos de esta meta, entre los cuales destaca el seminario Generando Recursos en la Edad de Oro, organizado en el año 2008, que contó con la participación de instituciones tales como PROMPERÚ, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Edypime, entre otras.

Por otra parte, todos los años —en los meses de julio y diciembre— organizamos dos tradicionales ferias Expoventa de productos elaborados por personas adultas mayores microempendedoras. Organizamos estas actividades no solamente por los importantes

beneficios económicos que representan para la economía personal y familiar de las personas adultas mayores participantes, sino también porque fomentan una imagen positiva de un envejecimiento activo, productivo y saludable.

En esta etapa venimos invitando a otras instituciones gubernamentales y de la sociedad civil para que ofrezcan sus instalaciones a fin de apoyar estas iniciativas, en concordancia con el artículo 10 de la Ley N.º 28803, Ley de las Personas Adultas Mayores.

Asimismo, a finales del año 2008, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), se ha realizado un estudio cualitativo sobre microemprendimientos, que brinda importante información al respecto.

### **¿Cómo impulsamos la asociatividad en las personas adultas mayores? Los beneficios de organizarse y tener una experiencia colectiva común.**

Una de las mejores formas de responder a los retos que implica la edad adulta mayor es fomentar su asociatividad, entendida esta como un recurso y capital social, que brinda muchos beneficios a las personas asociadas, como por ejemplo, sentirse parte de un grupo humano y la posibilidad de constituir redes sociales que le provean un soporte amical y emocional.

A través de la organización se fortalece capacidades y nuevos aprendizajes, así como la defensa de sus derechos individuales y colectivos, permitiéndoles constituirse en actores sociales partícipes del desarrollo.

En tal sentido, desde la DIPAM se realizan diversas actividades dirigidas a fortalecer las capacidades de personas adultas mayores y sus organizaciones, y orientarlas sobre temas referidos a su constitución como asociación.

Además, por mandato de la Ley N.º 28803, llevamos un registro de estas organizaciones, que a la fecha suman 52 debidamente registradas. En atención a sus requerimientos, la DIPAM viene realizando acciones dirigidas a su fortalecimiento por medio de talleres de capacitación y otros mecanismos.

**Promover el autocuidado de la salud es dar más calidad de vida a nuestros años**

Envejecer no es sinónimo de enfermedad; el envejecimiento es universal e irreversible, pero diferente en cada persona. Y no depende solo de factores externos a nosotros, sino también de aquellos internos que podemos controlar y que tienen que ver con nuestro estilo de vida.

Si la persona adulta mayor se informa, conoce y desarrolla prácticas de autocuidado de la salud, asegurará el mantenimiento de su capacidad funcional, podrá cuidar de su autonomía e independencia, o hará menos grave la enfermedad o discapacidad que pudiera padecer, mejorará su interacción con otras personas, se encontrará apta para seguir participando en la sociedad.

En la DIPAM se han elaborado materiales especializados sobre este tema. Se cuenta con un video promocional sobre el autocuidado, un rotafolio para profesionales y técnicos que realicen tareas de facilitación y/o capacitación a personas adultas mayores, y cartillas de autocuidado dirigidas a las PAM. Todo ello constituye herramientas informativas y de capacitación. Estos materiales se distribuyen en las diversas actividades de sensibilización y/o información que organizamos.

Anteriormente, la DIPAM dio un primer paso en el abordaje de este tema, realizando un esfuerzo editorial con la publicación denominada *Autocuidado de la Salud para el Adulto Mayor, Manual de Información para profesionales*, con el objetivo de reunir en un solo documento información dirigida a profesionales de la salud. Para impulsar el desarrollo de los contenidos de esta publicación, se conformó una comisión integrada por especialistas de la sociedad civil y de las instancias gubernamentales dedicadas a esta tarea.

### **Creando un módulo rural de autocuidado de la salud**

Como ya hemos señalado, en el año 2007 la DIPAM realizó un estudio cualitativo que también brindó importante información referida a la salud de las personas adultas mayores rurales, experiencia que nos permitió reflexionar sobre las necesidades y realidades específicas que se presentan en la vida de las personas adultas mayores del área rural y que condicionan su autocuidado.

Como consecuencia de ello, en el año 2008, la DIPAM convocó y lideró el trabajo de un grupo importante de especialistas en la elaboración de un módulo de autocuidado rural.

Este equipo de profesionales estuvo conformado por especialistas de la salud con experiencia rural en las regiones de Arequipa, Tacna y Moquegua. Se contó, además, con el aval científico de la Sociedad de Gerontología y Geriátrica del Perú, del Colegio de Enfermeras del Perú, la Sociedad de Enfermeras Geriátricas del Perú, la Dirección Regional de Salud de las Personas de Arequipa (DIRESA Arequipa) y Cáritas del Perú.

En el presente año, el Módulo de Autocuidado de la Salud Rural quedará concluido. Actualmente se encuentra en proceso de validación, con población de diferentes áreas rurales del país.

### **Una estrategia para prevenir el maltrato de personas adultas mayores**

El abuso y maltrato hacia la persona adulta mayor constituye una problemática invisibilizada. Dadas sus condiciones de vida —posibilidad de existencia de discapacidad física y/o mental—, existe un subregistro de denuncias de maltrato muy grande, sobre todo a medida que se avanza en edad.

Las cifras con las que contamos, proporcionadas por el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, nos indican que, entre el 2002 y el 2006, el 3,7% de la población atendida en los CEM (Centros de Emergencia Mujer) fueron personas adultas mayores. Al respecto, se ha observado que, en el 99% de los casos, la persona que maltrata es un familiar; el 46% ha recibido maltrato por parte del hijo o hija y el 28% por parte de la pareja actual.

Las acciones de prevención deben considerar entre sus principales acciones la educación a la familia como principal espacio de protección, cuidado y afecto para las personas adultas mayores.

Esta estrategia por diseñarse deberá contar con la acción comprometida de la escuela, espacio de información y sensibilización de adolescentes y jóvenes, para desarrollar actividades inclusivas con sus abuelas y abuelos (u otras personas adultas mayores con las que convivan), así como con las municipalidades —desde los CIAM—, programas del adulto mayor y centros de salud, entre otras instituciones preocupadas por lograr un envejecimiento saludable.

## ¿Qué es el voluntariado intergeneracional?

Parte importante de esta estrategia será el voluntariado intergeneracional, que deberá involucrar a la comunidad, a la familia y a personas de todas las edades —con énfasis en jóvenes de ambos sexos— en acciones de prevención y vigilancia frente al tema del maltrato a personas adultas mayores. También se elaborará una *Guía para la prevención del abuso y maltrato en la vejez* dirigida a operadores locales.

## Realización de estudios cualitativos

Con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, se realizaron en el 2008 tres estudios cualitativos sobre los siguientes temas:

- **Prevalencia del maltrato en personas adultas mayores de Lima y Callao.**

Este estudio tuvo como objetivo aproximarse al conocimiento de la prevalencia del maltrato a la persona adulta mayor, según su frecuencia, grado y tipificación, identificando a los agresores, los factores de riesgo y los mecanismos de respuesta ante esta situación. Una de sus conclusiones es que, a menor nivel socioeconómico, de escolaridad, de autonomía, de estado de salud y de participación de la persona adulta mayor, se dan mayores niveles de maltrato.

- **Desarrollo de microemprendimientos para PAM en Lima y Callao** Este documento recomienda que la política social en materia de seguridad económica en la vejez debe estar orientada a la construcción de una cultura microempresarial entre la población adulta mayor; hace, además, otras recomendaciones, como fomentar y generar microemprendimientos innovadores, competitivos y económicamente rentables, en función de las capacidades y potencialidades de este sector de la población.
- **La situación de las residencias de corta y larga estadía para PAM en Lima y Callao**

El objetivo fue describir las características básicas de calidad de las residencias

de larga estadía para personas adultas mayores de Lima Metropolitana, clasificarlas en función de diversas variables, describir las características de los usuarios de estas residencias, así como determinar el grado de satisfacción de los usuarios con respecto a la atención brindada. Como resultado de este estudio, se han realizado algunos hallazgos, como saber cuáles son los distritos de mayor concentración de las residencias, cuántos de ellos cumplen con estándares de calidad, entre otras informaciones que nos permiten conocer de manera más puntual la realidad de este servicio.

Esperamos que estos estudios nos permitan enriquecer tanto los lineamientos de política social como las estrategias dirigidas a generar alternativas de solución en cada caso.

#### **Actividades permanentes de difusión y promoción temática**

En el marco de su labor docente y promotora de conceptos y estrategias de trabajo, la DIPAM realiza constantemente una serie de actividades de difusión dirigidas a diversos públicos. Señalamos algunas de las más destacadas:

- Foro Hacia un Desarrollo Rural para Todas las Edades. Por un Envejecimiento Rural con Calidad de Vida (marzo 2008).
- Foro Avances y Desafíos en el Cuidado de Larga Estadía a Personas Adultas Mayores (junio 2008).
- Seminario multisectorial para PAM Generando Recursos en la Edad de Oro (2008).
- Desarrollo de capacidades de gobiernos locales/CIAM, a través de la alianza estratégica entre UNEX-PUCP y MIMDES (2008).
- Participación especial en el II Encuentro Regional de Alcaldes y Autoridades con su Futuro, realizado en Arequipa (2008).
- Participación especial en el Foro Tetrarregional (Perú, México, Cuba y Chile) sobre Políticas Sociales para Personas Adultas Mayores (Tacna/Arica, Marzo 2008).
- Capitalización de experiencias de personas adultas mayores (2008)
- Seminarios relativos al cuidado familiar y domiciliario (2008, 2009).
- Foro Macroregional del Norte de Redes Regionales de Personas Adultas Mayores.

### **Bibliografía**

Plan Nacional Para las Personas Adultas Mayores 2006-2010. Lima, Dirección de Personas Adultas Mayores del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. 2006.

Pautas y Recomendaciones para el Funcionamiento de los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor. Lima, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). 2008.

**\*Elia Victoria Luna del Valle** (Perú). Socióloga con maestría en Políticas Sociales y posgrados en Gerontología Social y Estudios de Género; realiza actualmente estudios de doctorado en Ciencias Sociales. Es Directora de la DIPAM, con 12 años de labor en la temática de personas adultas mayores en el sector público. Ha sido decana del Colegio de Sociólogos de Lima y Callao y docente universitaria.