

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ**  
**INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y ADMINISTRATIVAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES**



**ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA LOCAL DE LA EJECUCIÓN  
DE LA POLÍTICA PÚBLICA “PENSIÓN PARA EL BIENESTAR DE LAS  
PERSONAS ADULTAS MAYORES”**

**Directora:**

**MARTHA ESTELA PEREZ GARCÍA**

**Co- director:**

**SERVANDO PINEDA JAIMES**

**TESIS**

**Que para obtener el grado de**

**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES PARA EL DISEÑO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Presenta:**

**LIC. NADIA NOHELY CALDERON SOTO**

**Cd. Juárez, Chih., México**

**Mes de año**

## **Tabla de contenido**

Introducción.....	7
Planteamiento del problema.....	14
Justificación.....	26
Objetivos.....	33
Supuestos.....	34
Capítulo 1. Teoría y metodología en el análisis de políticas para personas mayores .....	36
1.1 Marco teórico-conceptual.....	36
1.2 Marco metodológico.....	59
1.2.1 Tipo y diseño de la investigación.....	59
1.2.2 Técnicas e instrumentos para la recolección de datos.....	62
Capítulo 2. Políticas públicas para el envejecimiento .....	69
2.1 Historia de las políticas públicas.....	69
2.2 Marco normativo internacional sobre el envejecimiento poblacional.....	78
2.3 Políticas públicas para personas mayores en México; un enfoque nacional y local.....	80
Capítulo 3. Las personas mayores como sujetos de derechos de políticas asistencialistas.....	86
3.1 Posicionamiento del gobierno y operación del programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores .....	86
3.1.1 Instancia Normativa.....	87
3.1.2 Coordinación Institucional.....	88
3.1.3 Proceso de Operación.....	88
3.1.4 Proceso de acceso.....	88
3.1.5 Promoción y difusión de pensión.....	88
3.1.6 Difusión para la entrega del Apoyo.....	89
3.1.7 Gastos de operación.....	89
3.1.8 Enfoque de Derechos.....	89
3.2 Perfil de las personas mayores desde una visión asistencialista.....	90
Capítulo 4. Relación de las personas mayores con la política pública en el Municipio de Juárez.....	101
4.1 Dinámica social del adulto mayor a partir del uso de la política pública.....	101

4.2 Recomendaciones a la política pública Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; propuesta de mejoras en aspectos susceptibles de mejora.....	105
4.2.1 Recomendaciones generales con respecto a las legislaciones a considerar....	106
4.2.2 Del ciclo de vida de la política pública Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.....	107
4.2.3 De las reglas de operación de la política pública.....	111
4.3 Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivado del análisis del programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.....	118
Conclusiones.....	121
Referencias Bibliográficas.....	127
Anexos.....	133
Figura no. 1: Evolución de los programas para Personas Adultas Mayores en México.....	20
Figura no.2 Ciclo de vida de las políticas públicas.....	51
Figura no.3 Proceso a seguir para el desarrollo de la investigación.....	64
Figura no.4 Ejes teóricos de la investigación.....	66
Figura no.5 Proceso de selección para la incorporación al Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.....	87
Figura no. 6 Elementos necesarios en la etapa de ejecución de una política.....	109
Tabla no.1 Teorías de la Gerontología Social.....	37
Tabla no.2 Ciclo de vida de las Políticas Públicas.....	66
Tabla no.3 Aspectos susceptibles de mejora de la política Pensión para el Bienestar de las Personad Adultas Mayores.....	118
Gráfica no. 1 Habitantes del Municipio de Juárez.....	93
Grafica no.2 Estado de Chihuahua: Pirámides de Población 2010, 2020 y 2030.....	94
Gráfica no. 3 Evolución de la población en situación de pobreza en Chihuahua por grupos de edad, menores de 65 años y adultos mayores, 2008-2018.....	99

## **Dedicatoria**

El presente trabajo esta dedicado especialmente a quienes fungen como los cimientos de mi vida, por quienes tiene sentido esforzarme, ser mejor persona y profesional cada día. A mi padre, Ezequiel Calderón Vizcarra, el hombre de mi vida, quien me enseñó a no bajar bandera ni en los tiempos más oscuros y difíciles, a ser una persona honesta, noble y trabajadora sin importar los obstáculos o barreras y sobre todo quien me educo para respetar y amar a mi prójimo, que junto con mi madre trabajaron de sol a sol para proporcionarme un sendero próspero.

A mi madre, María Soto Arreola la mujer más importante de mis días, quien me exigió siempre dar lo mejor de mi para cosechar un presente exitoso. De quien aprendí lecciones buenas y malas pero que sin duda a través de su persona conozco el amor y el vinculo incondicional entre madre e hija.

Para mis hermanos, Ramón Soto y Misael Calderón Soto, quienes han estado en el camino junto conmigo, mi refugio y mi motivación de cada día para levantarme. Misael, eres y serás lo mejor de mi vida y todos mis triunfos siempre serán pensando en darte el mejor ejemplo, pero, sobre todo espero que mis fracasos te sirvan como lección y base para ser mil veces mejor, más de lo que ya eres.

Y por último y no menos importante, a las personas mayores de mi vida; mis abuelos Alicia Vizcarra, Donaciano Calderón, Alicia Arreola y Bernabé Soto. El más grande ejemplo de fortaleza, convicción, amor, responsabilidad y sacrificio, que he obtenido en la vida. Mis razones de ser y de mi quehacer como gerontóloga y como persona.

## **Agradecimiento**

En primera instancia, agradezco a la Dra. Martha Estela Pérez García por su acompañamiento y su interminable paciencia a lo largo de este proceso, por ser un gran ejemplo de mujer y como profesional, sin duda, esto no hubiese sido posible sin su ayuda. A el Dr. Servando Pineda Jaimes, por siempre tener un momento para guiarme en este camino.

Agradezco a la academia, por brindarme el espacio y las herramientas para hacer de mis estudios una experiencia dichosa. Asimismo, doy gracias a la vida por los compañeros, amigos y ahora colegas; Michel, Crystal, Paloma, Dina, Itzel, Claudia, Valeria y Gerardo, por los gratos momentos de aprendizaje a su lado.

A la persona más leal de mi vida, mi amigo, hermano del alma y colega; Jovanny Lara. Por nunca dejarme sola en ningún momento y por mantenerse al pie del cañón en cada etapa de mi vida, académica y personalmente.

## **Resumen**

La presente investigación tiene como objetivo analizar y generar una propuesta a la política pública “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”, con el propósito de conocer cómo ha funcionado su aplicación en el Municipio de Juárez, así como la correspondencia y pertinencia en el diseño y ejecución de esta política, en relación con las necesidades de inclusión y participación social de este grupo de la población. El proceso de envejecimiento poblacional inició en los países desarrollados desde hace varias décadas y llegó más tarde a países de América Latina. En México, tuvo un repunte en los años ochenta y noventa, y con ello, vino la preocupación de la academia y del gobierno sobre la discusión de políticas públicas en relación con este proceso de envejecimiento y vejez. Hay una necesidad de conocer la situación de las personas mayores para la planeación de políticas públicas viables y sostenibles en el país, así como estrategias y acciones específicas para buscar su bienestar y calidad de vida. Respecto a los adultos mayores en el Municipio de Juárez, se encontró que requieren satisfacer sus necesidades básicas, que están en estado de exclusión, de vulnerabilidad social y salud deficiente. Para el proceso de investigación de este trabajo se utilizó un diseño metodológico documental, cuyo propósito fue identificar y analizar distintas fuentes y bases de datos útiles para reflexionar sobre la literatura de políticas públicas y perspectivas teóricas de envejecimiento. La propuesta de aspectos susceptibles de mejora se fundamentó en el diagrama del ciclo de vida de las políticas públicas de Franco Corzo (2013). Las recomendaciones a esta política pública se basaron en tres aspectos 1. Recomendaciones generales a la política según la legislación, 2. Del ciclo de vida de la política pública y 3. Reglas de Operación de la política. Los principales hallazgos de esta investigación fueron los siguientes: 1. Se identificó que la falta de comunicación entre un gobierno y otro, y entre las instituciones que funcionan en un mismo gobierno dificulta la ejecución de las políticas. 2. La necesidad de que esta política profundice la discusión sobre la perspectiva género. 3. Es indispensable que se dé seguimiento y se acojan las recomendaciones emitidas en las Asambleas Mundiales de Envejecimiento. 4. La población estudiada demuestra que es aún activa sin importar su edad y debe ser incorporada a los procesos de participación ciudadana. Es importante considerar los alcances en relación con los temas analizados y reflexionados en este trabajo, ya que contribuyen a generar conocimiento sobre políticas con enfoque de derechos humanos que otorguen una atención integral, favoreciendo la calidad de vida de las personas y tomando en cuenta la diversidad cultural de la República Mexicana. Además, visibiliza

la necesidad de precisar de la participación de las personas mayores en el diseño de políticas pensadas para su bienestar y de expertos en el tema de envejecimiento y vejez.

Palabras clave: Personas Mayores, Análisis de Políticas Públicas, Inclusión Social, Municipio de Juárez, Derechos Humanos

### **Abstract**

This research aims to analyze and generate a proposal to the public policy "Pension for the Well-being of the Elderly", in order to know how its application has worked in the Municipality of Juarez, as well as the correspondence and relevance in the design and execution of this policy, in relation to the needs of social inclusion and participation of this group of the population. The process of population aging began in developed countries several decades ago and later reached Latin American countries. In Mexico, it had a rebound in the 1980s and 1990s, and with it came the concern of academia and the government about the discussion of public policy in relation to this process of aging and old age. There is a need to know the situation of older people in order to plan viable and sustainable public policies in the country, as well as specific strategies and actions to seek their well-being and quality of life. Regarding the older adults in the Municipality of Juarez, it was found that they need to satisfy their basic needs, which are in a state of exclusion, social vulnerability and poor health. For the research process of this work, a documental methodological design was used, whose purpose was to identify and analyze different sources and databases useful to reflect on the literature of public policies and theoretical perspectives of aging. The proposal of aspects that could be improved was based on the life cycle diagram of public policies by Franco Corzo (2013). The recommendations to this public policy were based on three aspects 1. General recommendations to the policy according to the legislation, 2. The main findings of this research were the following: 1. It was identified that the lack of communication between one government and another, and between institutions operating within the same government, makes policy implementation difficult. 2. The need for this policy to deepen the discussion on the gender perspective. 3. It is essential that the recommendations issued by the World Assemblies on Ageing be followed up and accepted. The population studied shows that it is still active regardless of its age and should be incorporated into the processes of citizen participation. It is important to consider the scopes in relation to the topics analyzed and reflected in this work, since they contribute to generate knowledge

on policies with a human rights approach that grant an integral attention, favoring the quality of life of the people and taking into account the cultural diversity of the Mexican Republic. In addition, it makes visible the need to specify the participation of older people in the design of policies designed for their welfare and of experts on the issue of aging and old age.

Keywords: Elderly People, Public Policy Analysis, Social Inclusion, Municipality of Juarez, Human Rights

## **Introducción**

El problema que pretende resolver esta investigación se centra en la necesidad de disminuir las condiciones de vulnerabilidad a las que están expuestas las personas mayores e impulsar su participación e inclusión en la sociedad, en 2002 se aprobó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores por la Cámara de Diputados, misma que fue impulsada por el Instituto Nacional de las Personas en Plenitud (INAPLEN) para afrontar los nuevos desafíos que supone la transición demográfica tendiente al envejecimiento de la población. Cuyos propósitos fueron mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores en México, promover la cultura del envejecimiento, envejecimiento activo y saludable, seguridad económica, protección social y derechos de las personas adultas mayores.

El aumento de la esperanza de vida ha despertado el interés por la gerontología social, la cual se reconoce por hace énfasis en el estudio de la interrelación del adulto mayor con su entorno, y no solo por aspectos biológicos; pues en este proceso de envejecer influyen diferentes determinantes tanto sociales como biológicos, culturales, políticos y económicos, que interactúan para lograr el bienestar integral de un grupo de la población.

El envejecimiento demográfico que se desencadena a nivel internacional pasará en números absolutos de 605 millones a 2000 millones en el transcurso de medio siglo, según la Organización Mundial de la Salud, por sus siglas OMS (2016). México, por su parte, experimenta una profunda transformación demográfica ya que la estructura piramidal por edades ha cambiado paulatinamente.

Los estudios muestran, tal como lo explica el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, por sus siglas INEGI (2016), que en las primeras décadas del siglo XX aumentó la cantidad de personas mayores, entendiendo como Persona Adulta Mayor (PAM) a toda aquella que cuente con sesenta años o más, según el artículo no. 8 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, debido al ascenso de la esperanza de vida.

Luis Miguel Gutiérrez y David Kershenobich (2012), explicaron en la década de los 80's, que la condición de las personas mayores y sus características específicas eran escasamente estudiadas en México. Ante el acelerado proceso de envejecimiento en el país, la pertinencia de conocer con detalle la condición en que se encuentran los adultos mayores ha crecido, y es hoy en día fundamental para la planeación actual y futura de políticas públicas, así como de estrategias y acciones programáticas específicas encaminadas a lograr su bienestar.

Ante el aumento de las personas mayores, se ha trabajado en establecer políticas públicas que atienden las necesidades de este sector de la población, dentro de estas se encuentran también las normativas, mismas que se ven reflejadas en México con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (expedida en 2002), y la cual procura recoger las recomendaciones y principios que los instrumentos internacionales que se han emitido al respecto.

Partiendo de esta ley, Sandra Huenchuan (2004) colocó en el centro de la discusión el reto de garantizar, por un lado, la sostenibilidad de las finanzas públicas y la capacidad de cumplir con los objetivos fundamentales de la política presupuestaria y por otro, un nivel de vida digno para las personas mayores, permitiéndoles favorecerse del bienestar económico de su país y participar activamente en la vida pública, social y cultural.

Diseñar políticas públicas, tal como lo indican los investigadores Gutiérrez y Kershenobich (2012), resulta indispensable para incluir en el desarrollo integral de la comunidad y utilizar los espacios creados para fomentar la interacción de los diferentes grupos sociales, en este caso el grupo de 60 a 65 y más motivo de esta investigación, con actividades enfocadas en el desarrollo físico, social y humano, tomando en cuenta en su etapa generacional, condiciones de salud, de género, socioeconómicas, educativas y características geográficas del entorno en que se desenvuelven.

Como respuesta, en México se promovió la “cultura del envejecimiento”, con la cual se busca asegurar que, con la participación de la sociedad, bajo un enfoque de derechos, se pueda construir un México que procure, respete y ame a sus adultos mayores, así lo externa el Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores, por sus siglas INAPAM,

(2010). Es decir, que promueva un cambio en la visión actual sobre estas personas y así eliminar el estigma que favorece la discriminación hacia este sector. Por tanto, toda iniciativa gubernamental o social que busque apoyar al adulto mayor debe partir de esa convicción.

En nuestro país, en el año 2017 habitaban 12 millones, 973 mil 411 personas de 60 y más años, de los cuales 53.9 por ciento son mujeres y 46.1 ciento son hombres, de acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO). El Estado de Chihuahua se caracteriza por tener un envejecimiento acelerado, ya que en 24 años el número de personas mayores duplicó su monto de 150 a 343 mil y su incremento en las tasas de participación económica pasó del 6.2 por ciento a 9.3, y se espera que para el 2030 se incremente al 15.0 %.

Según el conteo intercensal del 2015 que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geográfica (INEGI), el Municipio de Juárez contaba con una población total de un millón 391 mil 180 personas en viviendas habitadas de las cuales 7.3 %, es decir, 101 mil 556 personas correspondían al total de adultos mayores de 60 y más, aumentando así un punto porcentual la cantidad de adultos mayores contabilizados en 2010 que era de 6.3 por ciento.

El INEGI dio a conocer en 2014 que en Chihuahua la base de la pirámide poblacional era más angosta que en 1990, debido a que la proporción de niños y jóvenes era menor que otros grupos de edad. Detalló que las proyecciones de población que estimó CONAPO para 2014 y 2030, el número de personas mayores aumentaría a 343 y 628 mil, respectivamente para el Estado de Chihuahua.

En el caso del Municipio de Juárez, como lo refirió López Nórez (2014), empíricamente se observaron al menos tres fenómenos relacionados con el adulto mayor: el incremento en el número de hogares unipersonales (sin núcleo familiar y una persona por vivienda), el incremento de familias monoparentales (conjunto formado por un progenitor, madre o padre y uno o varios hijos) y el fenómeno de la co- residencia. Este último consiste en la convivencia dentro de una misma vivienda de tres o más generaciones, factor que aumenta la probabilidad de que la población de adultos mayores se exponga al hacinamiento y a la falta de privacidad.

Ello conlleva a diversos problemas, muchos de los cuales, se han asociado con la ansiedad que produce la disminución en los niveles de bienestar de las familias en general y de esa población en particular. Estas nuevas configuraciones familiares requieren respuestas de políticas que reconozcan esta creciente diversidad y no se basen exclusivamente en modelos tradicionales o preconcebidos de familia.

Por ejemplo, en vista de la importancia de las familias extensas, y de la elevada vulnerabilidad de los hogares multigeneracionales y de los hogares sin generación intermedia, son fundamentales estrategias para facilitar la solidaridad y el cuidado intergeneracional en estos casos a través de políticas públicas sensibles a personas mayores.

El aumento de la población de personas mayores en el Municipio de Juárez permitió identificar la importancia de este grupo, a su vez evidenció su perfil y con ello la necesidad de políticas sociales que procuren, promuevan y protejan los derechos de las personas mayores por los tres niveles de gobierno. Un gobierno federal que promueva la misma línea de acción en los niveles estatal y municipal. Las políticas públicas para este sector de la población deben prestar especial atención a la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad.

Es por ello, que a través de esta investigación se busca analizar y generar una propuesta que enriquezca la política pública Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores con el propósito de conocer cómo ha funcionado su aplicación en el , así como su correspondencia y pertinencia en su diseño y ejecución con relación a las necesidades de los adultos mayores. Dicha política pública que entró en vigor en el sexenio 2018-2024 de Andrés Manuel López Obrador, a cargo de la Secretaría de Bienestar, apoya de manera universal a mujeres y hombres mayores de 68 años en todo el país.

La Secretaría de Bienestar es un ente estatal que atiende a la sociedad y tiene como objetivo lograr los cumplimientos del Estado. Cabe destacar que esta política pública como el programa comparten una visión de gobierno y no de Estado, puesto que no es la excepción a comparación de los programas anteriores, ya que continúa priorizando la visión que maneja el partido activo durante el actual sexenio, mismo que se caracteriza

por los ideales específicos como erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad, separar el poder político del poder económico, cambiar el paradigma en seguridad, garantizar empleo, educación, salud y bienestar así como el pleno respeto a los derechos humanos y regenerar la ética de las instituciones y de la sociedad

Como consecuencia, las acciones a través de políticas y programas en beneficio para personas mayores no logran trascender a través de los Gobiernos, sino que cada sexenio los programas se caracterizan por algún sello en particular, omitiendo los tratados internacionales de Envejecimiento y Vejez, de los cuales México es parte.

De tal manera que, es indispensable repensar el enfoque del ciclo de vida de las políticas públicas mexicanas, ya que lo ideal es que trasciendan los periodos gubernamentales. Tomando en cuenta al teórico Aguilar Villanueva (1996), el cual refiere a las políticas públicas como expresiones que responden a promesas y compromisos de acción, o como expresiones vacías de gobernantes que no realizan las acciones necesarias para incidir en algún campo de acción pública.

También se observan políticas que aparecen como un proceso de conversión (movilización de recursos para el logro de objetivos políticos), pero ni aun así llenaron el déficit en las necesidades de la población. Tal es el caso de la política para bienestar social de las personas mayores, la cual queda muy lejos de lograr la inclusión y la participación social de los adultos mayores.

El proceso de las políticas públicas entendidas como ciclos de acción, son objeto de análisis y de reflexión bajo una estrategia metodológica documental en esta investigación, partiendo desde la perspectiva teórica del envejecimiento. Por ejemplo, los resultados que ofrecen las investigaciones académicas podrían enriquecer la toma de decisiones gubernamentales, mejorar el ejercicio democrático en el ámbito social y con ello, transparentar las acciones estatales.

Se requiere pues, de investigación multidisciplinaria sobre los problemas actuales que afectan el desarrollo, investigaciones sobre cuestiones que afectan a los distintos grupos comunitarios y fenómenos sociales del entorno regional, nacional o mundial, para generar políticas y estrategias públicas que atiendan y solucionen los problemas.

En esto coincide Martínez Nogueira (1997), quien reflexiona sobre la atención a los problemas sociales. Prioriza intereses, necesidades, perspectivas valorativas y aspiraciones de los actores, para esta autora, el mejoramiento de los procesos operativos dará como resultado el fortalecimiento de la gestión en políticas públicas.

En este mismo sentido debe pensarse el enfoque de las políticas públicas que se diseñan en las instituciones gubernamentales. Ante lo expuesto, esta investigación propone visibilizar a las personas adultas mayores como agentes de desarrollo de su propio envejecimiento, en la búsqueda de inclusión y participación social, además de reflexionar la pertinencia de las políticas federales para este grupo y de su ejecución a nivel local.

Es indispensable para una mejor calidad de vida de las personas mayores que los actores involucrados en los aspectos económicos, políticos y sociales del envejecimiento de estas personas, estén capacitadas y conscientes de que no es correcto catalogar a todos los ciudadanos mayores como vulnerables, esto detendrá la producción de políticas asistencialistas que a su vez permitirá visualizar a este grupo poblacional como agentes de cambio de su propio proceso, bajo un enfoque de derechos humanos que les proporcione protección social.

El presente trabajo de investigación está organizado de la siguiente manera. El primer capítulo *Teoría y metodología en el análisis de políticas para personas mayores*, el cual atrae ideas de académicos como Díaz Tendero-Bollain con su Teoría de la Economía Política del Envejecimiento (TEPE), Moody con sus aportaciones en el ámbito de la gerontología social, así como Cumming y Henry con su Teoría de la Desvinculación Social. En este capítulo se reflexiona sobre el envejecimiento y la vejez como ejes teóricos principales, se incluye una discusión sobre políticas públicas, analizando las ideas de Aguilar Villanueva y Franco Corzo sobre la necesidad de que se diseñen bajo un enfoque de inclusión y participación social. En el apartado se incluye la metodología utilizada para el presente trabajo de investigación, se reflexiona sobre la investigación documental y su importancia como método científico.

El segundo capítulo *Políticas públicas para el envejecimiento*, expone la historia de las políticas públicas para personas mayores, así como las investigaciones previas en

materia de programas sociales para este sector de la población en México. El tercer capítulo, *Las personas mayores como sujetos de derechos de políticas asistenciales*, discute el posicionamiento del gobierno y la operación del programa que se analiza para esta investigación, así como el perfil de las personas mayores bajo una visión asistencialista. En este apartado se encuentra la propuesta que incluye recomendaciones de mejora con relación al diseño, implementación y ejecución de la política Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

El cuarto capítulo *Relación de las personas mayores con la política pública en el Municipio de Juárez*, incluye el resultado del análisis de la ejecución del programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores en el Municipio de Juárez, donde se sustentan las recomendaciones de los aspectos susceptibles de mejora. Tomando en cuenta la perspectiva teórica partiendo de Díaz Tendero-Bollaín sobre envejecimiento, vejez, inclusión social, atención integral.

En un primer punto se describen las principales características del programa, a continuación, se integra la propuesta de mejora de la política y de las reglas de operación, a partir de la idea del ciclo de vida de las políticas públicas de Franco Corzo (2013), priorizando la integración de estrategias para estimular la inclusión y participación social de las personas mayores, objeto de esta investigación.

Finalmente, se plantean las conclusiones mismas que sostienen que es a través del consenso político en temas de Envejecimiento y Vejez que se lograra redefinir a las personas mayores como sujetos de derechos y no como beneficiarios de políticas y programas asistenciales que limitan una atención integral como se necesita para obtener como resultado una sociedad mexicana incluyente y no discriminativa por razones de edad, genero, religión o política.

## **Planteamiento del problema**

Se debe precisar y contextualizar, en relación con los avances en materia de incorporación de las personas mayores en el marco normativo y jurídico, para conocer cómo algunos de ellos están enfrentando el reto del envejecimiento y proporcionar un panorama sobre los eventos internacionales sobre la situación de políticas públicas para el envejecimiento en México.

La Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL, 2003) relata que la formulación de estos ejes rectores se realizó con base en los compromisos adquiridos en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento celebrada en Madrid en 2002 y en la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, que se acordó adoptar en la Conferencia Regional Intergubernamental celebrada en Santiago de Chile en 2003. Se consideró que la integración social de las personas mayores es fundamental para la satisfacción de sus necesidades de bienestar y dignidad que atraviesa diferentes ámbitos sociales.

Asimismo, tomando a consideración los acuerdos establecidos en los eventos anteriores, el proceso de envejecimiento será distintivo para cada persona, a partir de esto recomiendo una intervención social individualizada que apoye una redefinición activa de la identidad personal y social del sujeto, teniendo en cuenta su perfil concreto y sus necesidades de carácter biológico, psicológico y social, es por ello, que es imprescindible, integrar la visión gerontológica en las investigaciones que anteceden a el diseño y planeación de futuras políticas públicas.

Siendo que la investigación científica es un proceso por medio del cual un país logra su desarrollo tecnológico, así como recursos científicos y adecuados a los múltiples problemas padecidos por su población, para fines de abordar las necesidades de la población anciana, la cual día a día se agudiza más; se hace necesario que el Estado tome en consideración los resultados y hallazgos de las investigaciones realizadas en el campo gerontológico, para la elaboración y ejecución de políticas públicas y programas dirigidos al adulto mayor, con la finalidad de generar soluciones acordes a los problemas y necesidades de esta población.

La observación en la investigación científica adquiere complejidad, indicó Arnold Cathalifaud *et al.* (2010), pues esta no presenta un carácter unívoco en tanto no se presenta en un lugar único de la sociedad. Se trata de un fenómeno contingente, afectado por condiciones micro y macrosociales en un contexto de diferenciación funcional, por lo que se observan otras dimensiones donde este ocurre. En sus estudios se observan dimensiones de integración social de los adultos mayores utilizando la distinción inclusión/exclusión.

Es decir, apoyarse de investigaciones con enfoque gerontológico podrá lograr políticas sociales dirigidas con la finalidad de fomentar actividades de ocio y desarrollo personal, y con ello permitirá subrayar la contribución que realizan al bienestar de la sociedad, tanto como miembro de la familia, como en su aportación a través de la iniciativa en comunidad, mediante la participación en ámbitos económicos, sociales y políticos que permitan a las personas mayores convertir su experiencia en soporte para las iniciativas y proyectos de programas pensado en su bienestar.

Wolti-Chanes (2013) presentó una relación de los programas dedicados a la atención de la que se denomina "población adulta mayor", implementados desde el nivel federal y otros de carácter estatal. Al iniciar el siglo XXI, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), puso en funcionamiento el Programa Nacional de Atención Integral para los Adultos Mayores, con el objetivo de normar, coordinar, promover e instrumentar acciones que tengan como finalidad mejorar el nivel y la calidad de vida de la población adulta mayor del país, fortalecer sus capacidades y garantizar sus derechos humanos a través de los servicios que presta el DIF.

A través de este programa, se pretendió brindar atención integral a esta población, así lo explico Wolti-Chanes (2013), poner a su alcance servicios asistenciales que contribuyeran a su integración y desarrollo individual, social, cultural y recreativo; promover su reintegración al núcleo familiar o social; proporcionarle apoyos económicos, alimenticios o en especie, considerando sus condiciones de pobreza, marginación y vulnerabilidad; brindar capacitación gerontológica continua al personal que tiene contacto con ella y promover su reconocimiento social, económico y político.

En los primeros años del siglo XXI, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), inició el Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales, cuyo objetivo fue apoyar a los adultos mayores en condiciones de pobreza alimentaria que no eran atendidos por algún programa federal, haciendo una transferencia monetaria para apoyarlos económicamente. Definió como sujetos de atención de este programa a las personas de 60 años o más, residentes en localidades de alta y muy alta marginación menores de 2 500 habitantes, que se encontraran en el umbral de pobreza alimentaria.

El diseño original del programa no tomó en cuenta que la población entre 60 y 69 años representaba la mayor proporción de los adultos mayores, y que en un país con una esperanza de vida que en el quinquenio 2000-2005 no superaba los 75 años, el porcentaje de la población de 70 o más años era de sólo tres por ciento del total nacional, contra siete por ciento al incluir a la población a partir de los 60 años, según los datos del censo del año 2000, de manera que SEDESOL debió tomar en cuenta a su población y analizar primero la situación para así poder ofrecer un servicio de calidad.

Bajo esta misma idea, se enunció un programa diseñado para beneficiar a este sector de la población mismo que fue puesto en marcha bajo una visión inicial de apoyo alimentario, el cual ha tenido cambios con relación a la operatividad del programa a través de los diferentes sexenios y presidentes de la República Mexicana. El programa modelo inició en el 2001 con la “Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores de 68 años”, residentes en la Ciudad de México; continuó como el programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) que inició su operación en 2007 hasta el 2009 apoyando, como su título lo indica, a adultos de 70 años y mayores.

El objetivo del Programa 70 y más era mejorar sus condiciones de vida comenzando por incrementar sus ingresos y fomentar la protección social además de lograr el desarrollo personal, familiar y comunitario. En su origen el Programa 70 y Más, tal como indica el Diario Oficial de la Federación (DOF), en él se identificaba su población objetivo en localidades de hasta 2500 habitantes. Posteriormente en las Reglas de Operación (ROP) 2008 se incrementó el umbral de atención a las poblaciones de hasta 20,000 habitantes y en 2009 se modificó la cobertura para atender a localidades de hasta 30,000 habitantes (criterio mantenido para las ROP 2010 y 2011), (DOF, 2012).

Del 2010 al 2013, el Programa 70 y más, sumó atención a localidades de hasta 30,000 habitantes y aumentó el monto de apoyo. A partir de las ROP 2012, se modifica la atención de Adultos Mayores (AM) a todas las localidades urbanas y rurales y el criterio de elegibilidad se centró aquellos que no reciben una pensión contributiva. La nueva estrategia para la seguridad social de los adultos mayores amplió la cobertura del programa al aumentar el rango de 70 años a una edad mínima de 65 años para los adultos mayores que no recibieran ingresos por concepto de pensión o jubilación de tipo contributiva, (DOF, 2012).

Para el año 2014 y hasta el 2018 el programa tuvo cambios en el nombre y paso a llamarse “Pensión para Personas Adultas Mayores” y se disminuye a 65 la edad de ingreso al programa y aumenta el monto de apoyo. A partir de 2019, el Gobierno de México crea la pensión universal no contributiva "Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores" con un monto de apoyo por \$1,275.00 (Mil doscientos setenta y cinco pesos 00/100 M.N.) mensuales, mismos que se entregan de manera bimestral y directa., la pensión se hace universal, lo que elimina la barrera que evitaba la incorporación de adultos mayores al programa que superaban un cierto ingreso por jubilación (DOF, 2012).

Para el ingreso al programa la edad de personas que no son indígenas se aumenta a 68 años y se incrementa el monto del apoyo económico, así como se priorizan las zonas de población mayoritariamente indígenas, zonas con alto o muy alto grado de marginación, o zonas con altos índices de violencia. El Programa se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019, en su Eje "Política Social", objetivo Construir a un país con Bienestar, que tiene como finalidad favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar y revertir la situación de desigualdad social en México (DOF, 2012).

Como conclusión de estos programas se observa que la dependencia económica y de cuidados constituye uno de los aspectos primordiales en el análisis de la subordinación social de la vejez, la situación de deterioro del mayor, sobre todo en el momento en el que comienza el proceso de cambio de sus condiciones bio-sociales, no es debido tanto a la limitación de sus capacidades físicas, mentales o a la ausencia de una actividad específica, sino a una situación de paso a un estado de subordinación social.

Robledo Díaz (2015) afirma que “una de las fuentes más importante desde donde se obtiene información que se esculpe en nuestra representación de la vejez lo encontramos en los medios masivos de comunicación, fundamentalmente el que procede de la televisión” (p.101), no obstante, en las últimas décadas más allá de mirar a una persona mayor como un sujeto activo, se le ha percibido como objeto con necesidades de atención física, psicológica y social sin considerar su individualidad o potencial social y económico para la sociedad.

Si bien, los programas han tenido cambios o sellos característicos de cada sexenio los objetivos a simple vista pareciera que mejoran en beneficio de las personas mayores, sin embargo, los cambios únicamente se reflejaron en las reglas de operación de un programa inicial para la atención de personas mayores que fue modificado con el tiempo por cada gobierno en particular, la visión de estos programas no ha cambiado hasta el actual sexenio del Presidente Andrés Manuel López Obrador, que propone situar a las personas mayores como sujetos de derechos.

Esta política ya es un derecho que ha quedado establecido en la Constitución para todos los mexicanos, el Senado de la República aprobó el dictamen que eleva a rango constitucional los programas sociales en favor de diversos grupos vulnerables de la población e insta un sistema nacional de salud para el bienestar, entre ellos el programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. De esta manera, el artículo 4to de la Constitución queda reformado y debe garantizar la extensión progresiva de seguridad social para la población que se encuentre en estado de vulnerabilidad.

Cabe mencionar que para toda persona el ingreso económico brinda seguridad y solvencia, que facilita la toma de elección y decisión por lo que se requiere empleos y actividades remuneradas que promuevan la independencia económica y por ende la independencia social. Pues no hay que olvidar que los programas de jubilación se han modificado con el devenir de los años y cada vez son menos los adultos mayores que recibirán este beneficio. Esto los coloca en desventaja económica con el resto de la población laboralmente activa.

Es de suma importancia hacer énfasis en la necesidad creciente que existe en formar especialistas en todas las áreas de salud para la atención de personas adultas mayores, sin

olvidar que el hecho de envejecer no establece perder la dignidad y el respeto en sí mismo, de la familia y de la sociedad en que se encuentra inmerso. El compromiso consiste en fomentar una participación protagónica social que refuerce la autonomía en el AM, y modifique los valores sociales relacionados con la vejez.

A manera de conclusión esta serie de reflexiones constituyen cuestiones importantes de los adultos mayores, por sus sigas AM, que conducen a pensar que todo lo que una persona construye en la época de adulto joven, todos los logros obtenidos en las diferentes etapas de la vida, la manera cómo se administró, los ahorros que guardó, etc., será con lo que contará en su vida adulta mayor; ya que el sistema de Salud en México aún no logra un diseño para brindar un apoyo de manera integral al AM.

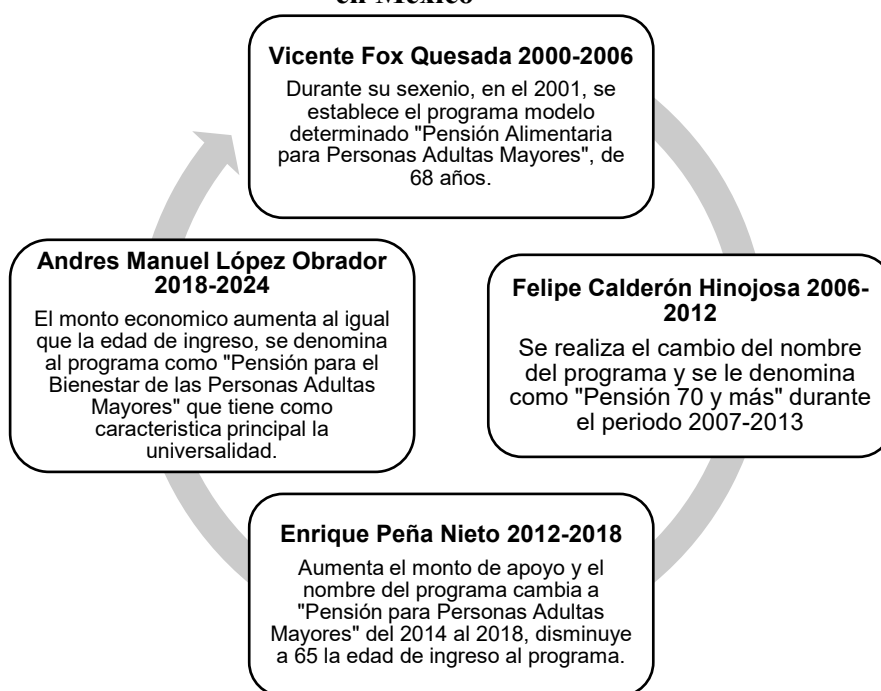
Se identificó como factor de riesgo a la exclusión social del ámbito económico que indudablemente repercute en pobreza, por la dificultad financiera en el hogar y dependencia económica familiar, se observó un panorama sombrío para los adultos mayores sobre todo aquellos sin derecho a seguridad social por haber desarrollado un trabajo en el sector informal o en las actividades de campo, ya que no perciben ingreso económico por jubilación y cuando la fuerza física se merma y por los cambios fisiológicos, biológicos o aunados a una patología; llega el sentimiento de abandono y depresión que convierte a la persona mayor en una carga para la familia.

Con los aspectos, necesidades y/o problemas anteriormente identificados y con el apoyo de previas investigaciones, finalmente cabe señalar que el adulto mayor, en términos generales, constituye un área amplia de investigación que debe de ser abordada con el fin de proponer modelos multidisciplinarios de atención a este grupo poblacional.

La capacidad de respuesta es el conjunto de recursos materiales e inmateriales de los actores (personas, familias y comunidades), que les posibilita aprovechar las oportunidades del Estado, del mercado y de la sociedad para mejorar su situación de bienestar, evitar el deterioro de sus condiciones de vida o, bien, disminuir su vulnerabilidad; los recursos pueden ser características psicológicas, redes de intercambio entre personas, participación ciudadana, leyes, políticas y programas públicos (Filgueira, 2001).

A continuación en el gráfico se puede observar los cambios en las reglas de operación (ROP) de los programas correspondientes a los diferentes sexenios:

**Figura no. 1: Evolución de los programas para Personas Adultas Mayores en México**



Fuente: Elaboración propia con información del Diario Oficial de la Federación

Una vez visualizado los cambios que se han generado en los diversos programas para la atención de las personas mayores es importante recalcar que a través de diversos estudios especializados en adultos mayores coinciden en la necesidad de atender a este sector de la población ante la vulnerabilidad que enfrentan, por ejemplo, uno de ellos señala que la tendencia de crecimiento de la población adulta mayor- 60 años o más-, y la denominada muy mayor -80 años y más- en América Latina tiende a aumentar cada vez más y por consiguiente el incremento del deterioro de las condiciones físicas y mentales de estas poblaciones, que requieren cada vez más servicios por parte del sistema de protección social (SEDESOL, 2013).

En el "Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores" (Diagnóstico) elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) describe las diferencias en

el ejercicio de derechos sociales por parte de los Adultos Mayores (AM), es decir, de quienes sí reciben pensión y jubilación y aquellos que no cuentan con este beneficio. Algunas de las cifras que reflejan la situación de desventaja de los AM sin pensión ni jubilación son: 75.1% presenta rezago educativo, 34.9% tiene carencias por acceso a los servicios de salud, 39.1% presenta carencia por acceso a la seguridad social, 13.2% tiene carencia por calidad y espacio de la vivienda, 20.6% tiene carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda y 25.5% tiene carencia por acceso a la alimentación (SEDESOL, 2013).

Si bien la población objetivo que han establecido las ROP ha cambiado a lo largo de los 6 años en que ha operado, a través del Diario Oficial de la Federación, por sus siglas, DOF (2019) se encontró que los resultados arrojados por la evaluación de impacto realizada en 2008 al Programa 70 y más en zonas rurales, mostraron efectos positivos en los adultos mayores. Entre los principales resultados destacan: el programa permitió que la transferencia monetaria de \$500 mensuales redujera el ingreso por trabajo en el hogar 18%; el gasto total de los adultos mayores creció 24%; y aquellos dependientes declararon que los gastos eran destinados a sus necesidades, reduciendo la carga económica que su sustento representaba para sus familiares, por lo que la relación con ellos se modificó de manera positiva.

Dentro del boletín quincenal que emite la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional (2018) en el apartado de acciones de la Secretaría de Bienestar antes Secretaría de Desarrollo Social por parte del gobierno federal, nos dice acerca de las Reglas de Operación (ROP) de los programas sociales a su cargo que fortalecen la transparencia y aseguran la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos. Asimismo, representan uno de los principales instrumentos de la Secretaría de Bienestar para dar a conocer a su población, los tipos de apoyo y la manera mediante la cual es posible acceder a los beneficios que el gobierno federal otorga.

En el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores de la Secretaría de Bienestar, a través del portal del Gobierno de México (2020) indica que apoya de manera universal a mujeres y hombres mayores de 68 años<sup>1</sup>, el Gobierno de México refrenda su

---

<sup>1</sup> Anteriormente, en el sexenio comprendido del 2012 al 2018 encabezado por el ex Presidente Enrique Peña Nieto, la edad para recibir el apoyo era a partir de los 65 años.

visión de que este grupo de población son titulares de derechos económicos y sociales<sup>2</sup> y que debe garantizarse su cumplimiento. Para el año 2019 el monto de apoyo económico que recibirán los adultos mayores es de \$1,275 pesos mensuales que serán entregados bimestralmente.<sup>3</sup>

Charles Elder y Roger Cobb (1993) afirman que la capacidad de atención de los gobiernos es limitada: siempre hay más asuntos que atender que tiempo y recursos para considerarlos. Por eso es fundamental conocer la naturaleza, dinámica y consecuencias del problema que dio origen a la política o al programa que está siendo evaluado. México experimenta una profunda transformación demográfica, la estructura por edades de la población ha cambiado. Paulatinamente, se ha acumulado una mayor cantidad de personas mayores debido a la mejor esperanza de vida:

“A través de los informes de gobierno nos percatamos que en el proyecto de Presupuesto se planteó destinar el 75 por ciento de los subsidios de la Secretaría de Bienestar a la pensión para adultos mayores. El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2020 previno destinar el 75 por ciento de los subsidios de la Secretaría de Bienestar a la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, con un monto por asignar de 126 mil 549 millones pesos, cuando el total de los subsidios ascienden a 166 mil 961 millones de pesos. De hecho, el Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2020 prevé un aumento del 21 por ciento a pensiones para los adultos mayores, en comparación con el monto asignado en 2019 que es de 99 mil 898 millones pesos”(Miranda,2019,párr.1-2 ).

El programa de Pensión para Adultos Mayores fue bandera del Gobierno del Distrito Federal en 2001 tal como lo informa el Centro de Estudios Para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) sirvió como modelo para implementarlo a nivel Federal, ahora tiene cambios trascendentes ya que incrementa de 580 pesos a 1,275 pesos mensuales por adulto mayor, además de aumentar la cobertura a 65 años y más para población indígena y acceso universal después de los 68 años (CEDRSSA, 2019).

El 35% de la población adulto mayor no tiene una pensión contributiva, indicó la CEDRSSA que solo el 23% de las mujeres y 40% en los hombres tienen acceso a ello,

---

<sup>2</sup> El programa se refiere a derechos económicos por el apoyo económico que se otorga bimestralmente, mismo que aumento a \$2,620.00 pesos mexicanos a partir del 2020., asimismo, indica que los derechos sociales son debido a las acciones de protección social; como lo son la promoción de servicios del INAPAM, la promoción de acceso a servicios de salud universal, los convenios con autoridades en materia laboral y la promoción de espacios comunitarios en los que se realizan acciones encaminadas a garantizar sus derechos.

<sup>3</sup> El apoyo económico se entregará de manera directa sin intermediarios mediante el uso de una tarjeta bancaria.

por tal motivo tiene una perspectiva de género y al ser universal es un derecho de todos. El programa incorporó a 46% más de lo que tenía en el padrón en 2018, para junio de 2019 reportó 7.48 millones de beneficiarios, de los cuales 635 mil son indígenas (CEDRSSA, 2019).

La acelerada transición demográfica tendiente al envejecimiento de la población representa un desafío y una oportunidad para nuestro país y, sin duda, tendrá profundas repercusiones en la sociedad y en ámbitos específicos como la cohesión social, los derechos humanos y la acción gubernamental (INAPAM, 2010). En consecuencia, el bienestar de las personas adultas mayores se ve implicado al no estar preparados para las demandas sociales correspondientes a este grupo de población.

En la coyuntura actual es especialmente importante una reflexión sobre la política social, bajo la que se suscriben ciertos programas sociales como el que se analiza para fines de esta investigación, el programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para los promotores de un modelo económico cuya premisa fundamental no sólo es la obtención de ganancia, sino su incremento permanente, la manera de enfrentar la crisis económica y especialmente la posición ante el déficit público es la reducción del gasto social. Es decir, la manera de lograr el equilibrio fiscal es a través de la reducción del gasto estatal que se dedica a financiar programas cuyo objetivo es garantizar el acceso a los bienes y servicios que permitan a la población cubrir sus necesidades básicas.

En un escenario como el actual, en donde las agendas de desarrollo global continúan en revisión y formulación, y el proceso posterior de adecuarlas a los contextos regionales y nacionales, es necesario generar estrategias de sensibilización y capacitación de tomadores de decisión, así como esquemas de protección que permitan posicionar el envejecimiento como una de las prioridades.

El envejecimiento de la población en América Latina deriva del éxito de las políticas públicas adoptadas a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial y de la aceptación generalizada del papel central del Estado como promotor del desarrollo económico y social. Las políticas en el área de la salud, seguridad social, educación, ampliación de la infraestructura de servicios sociales y reducción de la natalidad, influyeron en este envejecimiento demográfico. No obstante, con el tiempo, estas políticas han puesto a prueba la capacidad de la infraestructura de servicios para atender

las necesidades de la población anciana, cuestionándose seriamente su efectividad y viabilidad (Anzola, 1985).

Para Julio Franco (2012) las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. Por lo tanto, es mediante una evaluación a las políticas públicas implementadas para este grupo de población que se podrá dar solución a las ineficiencias en la atención integral de las personas mayores, así como una reformulación sin perder lo anteriormente trabajado.

En términos de políticas públicas, el país se encuentra con el principal reto de prepararse para el envejecimiento de su población, así como la inversión en la formación de capital humano que permita a las personas que actualmente son jóvenes obtener mejores ingresos, y promover un nivel de ahorro mayor para el futuro. Bajo este esquema, se deben considerar iniciativas que mejoren la calidad y cobertura del sector educativo y los servicios de salud, además de generar oportunidades laborales dignas que promuevan un mayor nivel de vida.

La intención de esta investigación es analizar la política pública Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores con el propósito de conocer cómo ha funcionado su aplicación en el Municipio de Juárez, así como la correspondencia y pertinencia en el diseño y ejecución de esta política, con relación a las necesidades de inclusión y participación social de los adultos mayores, además de generar una propuesta que permita mejorar los aspectos perfectibles del ciclo de vida de la política y de los procesos mismos de la ejecución y evaluación de la política.

Interesa hacer evidente en qué medida el componente etario ha estado presente en la definición de acciones de política social a lo largo del pasado reciente en México y la importancia que tiene considerar la transformación en la estructura por edad de una población, al proponer acciones de protección social en las condiciones actuales, en un escenario con nuevas problemáticas que en el pasado no tenían la relevancia que ahora alcanzan

La necesidad de servicios médicos se incrementará, así como la reestructuración a las políticas públicas nacionales a favor de las personas adultas mayores e incluso un análisis al ciclo de vida de las políticas públicas, para este caso en particular, las que corresponden a este grupo de edad. Al aumentar el número de personas mayores en México, se tendrá que analizar si contaremos con el presupuesto suficiente para cubrir las pensiones.

El incremento observado a nivel mundial en la esperanza de vida conlleva oportunidades y retos importantes. Este logro de la humanidad nos coloca ante escenarios a los que nunca en la historia nos habíamos enfrentado, los que debemos transformar en beneficios para la población. El envejecimiento tendrá impacto en lo social, económico, familiar, político, y todas las dimensiones del desarrollo humano. Por lo anterior, este tema debe ser considerado una prioridad en materia de política pública, incluyendo la protección y respeto de los derechos de las personas de edad avanzada, así como su participación social en todos los procesos que lo competen.

La participación de las personas mayores genera conocimientos y experiencias, que permiten revisar constantemente las prácticas en materia política. La participación es un proceso en constante construcción, no es una escala jerárquica de influencia, sino que es multidimensional. A veces es deliberativa, otras se concentran en el diálogo y algunas en el aprendizaje mutuo.

Esta valoración de la participación es más importante todavía cuando se trata de las personas mayores porque los liderazgos son maduros y heterogéneos, la membresía es intermitente o hay escasa renovación en el perfil de quienes participan, lo que hace imprescindible dar la prioridad que le corresponde a la participación de este grupo de la población.

La participación de este grupo poblacional implica interactuar en muchos sentidos, de tal manera que se deben tener en cuenta muchos factores. Por ejemplo, el inicio del diseño de una Política Pública, implica que un problema identificado en cierta población sea reconocido por el gobierno para después entrar en la agenda pública.

## **Justificación de la investigación**

El envejecimiento como tema prioritario de la agenda pública no ha alcanzado su consolidación, asunto que se ve reflejado en el cambiante curso de las directrices, principios y alcances de las instituciones y programas enfocadas a la atención de este y donde se encuentra la justificación de la creación de políticas asistencialistas; es decir, las políticas se han construido a partir de visiones de gobierno y no de Estado, lo que causa que el carácter de las políticas no sea el de políticas públicas sino en realidad de políticas gubernamentales, es decir, las políticas que se establezcan constitucionalmente son aquellas que guiarán la labor más allá del gobierno de turno. Es decir, son decisiones que trascienden varios gobiernos.

Por otro lado, las políticas de gobierno son aquellas que obedecen a un plan de gobierno y a la ideología del partido de gobierno y, por tanto, suelen estar circunscritas al periodo de mandato. Así, por ejemplo, para un gobierno, el aumento de la recaudación puede convertirse en una política pública, mientras que, para otro, esta debe ser controlada o reducida. Ello dependerá del tipo de gobierno que llegue al poder.

Aguilar Villanueva (1992) indicaron que el enfoque de las políticas públicas tendría una racionalidad científica enfocada a la solución viable, factible y sustentable de problemas de carácter público. El análisis de factibilidad requiere del trabajo conjunto de especialistas para generar una labor seria. Para, se requieren seis análisis de factibilidad denominados “filtros de factibilidad”: 1) presupuestal, 2) socioeconómico, 3) legal, 4) político, 5) ambiental y 6) administrativo.

El análisis de factibilidad presupuestal permite identificar la disponibilidad de recursos para la implementación de la política pública que se está diseñando. El de factibilidad socioeconómica permite realizar la valoración económica y social de los costos y los beneficios de la política pública. El análisis de factibilidad legal permite verificar si las soluciones propuestas contravienen a algún mandamiento establecido en la Constitución Mexicana, la normatividad o reglamentos específicos.

El análisis de factibilidad política permite conocer los intereses y el poder que tienen las personas, grupos u organizaciones que estarían tanto a favor como en contra de las propuestas de política pública. El análisis de factibilidad ambiental evalúa el impacto que las propuestas de política pública generarán en el medio ambiente. Finalmente, el análisis de factibilidad administrativo permite valorar los recursos organizacionales y técnicos con los que se dispondrá para la implementación de una propuesta con base en la estructura organizacional bajo la que operará.

Es de fundamental importancia distinguir entre el carácter político de una acción pública, en tanto su relación con la legitimación del poder y las decisiones de autoridad de las políticas públicas que derivan del análisis y las herramientas que proporciona la ciencia política para dilucidar la factibilidad, estrategia comunicativa y eficacia de las políticas. Ante la complejidad de los problemas actuales, se vuelve necesario concebir lo público en términos de acción, para lo cual podemos recurrir a todo un cuerpo teórico desarrollado en torno al fenómeno de la acción colectiva. El carácter público de la acción gubernamental la ha aproximado a la noción de acción colectiva, al estar orientada al interés de un conjunto social.

Asimismo, Aguilar Villanueva (2010) mostró que el componente político y el técnico de la política pública (PP) se articulan bien, sin rispideces ni tensiones, cuando las acciones decididas por el gobierno cuentan con suficiente aceptación social y producen los resultados esperados. El interés y el objeto de conocimiento de la ciencia política eran única o principalmente la legitimidad política del gobierno, relacionada con la estructura y el funcionamiento del régimen político (sistema electoral y de partidos, composición de los poderes públicos, sus normas de relación, las relaciones entre los niveles de gobierno y las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, y otros), pero no el proceso mediante el cual el gobierno legítimo diseñaba, deliberaba, decidía y llevaba a cabo sus acciones directivas.

En más de treinta años de políticas para el envejecimiento en México, se encontró que la mayoría de las acciones y programas, e incluso legislaciones se desprenden del interés -o falta de este- de los gobiernos, en la solución de los problemas derivados de la transición demográfica y epidemiológica que se han manifestado como prioritarios: el tema de la salud y de los sistemas de pensiones. La política gubernamental de atención a

la vejez en México se ha construido históricamente a partir del principio de pobreza e integración social.

Hasta antes de la década de los setenta México carecía de una política pública definida que tratara el problema de los adultos mayores. Durante la época colonial, la reforma y el México revolucionario y posrevolucionario, la vejez era concebida como una condición natural e individual de los seres humanos, cuya atención correspondía al ámbito privado familiar, donde las instituciones de asistencia, sobre todo religiosas, se involucraban sólo en aquellos casos de extrema vulnerabilidad, abandono y desamparo.

En este sentido la respuesta social, que no gubernamental, se basaba en los mandamientos de la fe y la caridad. A partir del Porfiriato la historia da cuenta de los esfuerzos del Estado, para hacerse cargo de las poblaciones dependientes (ancianos, menores, minusválidos). Así la atención a los ancianos queda a cargo de la Beneficencia Pública.

Como consecuencia de la política de reducción del crecimiento demográfico y del incremento en la esperanza de vida de la población, que resulta a su vez de las políticas de atención en los servicios de salud, México está experimentando un proceso de transición demográfica, caracterizado por el envejecimiento paulatino de su población, proceso que se hizo más notorio a partir de la década de los sesenta y fue un punto nodal, para el cambio en el panorama de la atención a la vejez.

Este proceso de envejecimiento demográfico, que en la actualidad es un fenómeno mundial, sus posibles consecuencias para las sociedades y las acciones de los gobiernos, se convirtió en el argumento principal que poco a poco fue logrando formar parte de la agenda pública. Para finales de la década de los 70 pasó a ser parte de la Agenda de Gobierno México, lo que impulsó la creación, por Decreto Presidencial, de un instituto nacional dedicado a la atención a la senectud, con el paso del tiempo esta institución se ha visto rebasada: cambio de sector, de nombre, de objetivo, pero no de programas de atención ni de baja cobertura. Asimismo, otros actores, públicos, sociales y privados han hecho su aparición para proponer soluciones e incluso para redefinir el problema.

Por lo anterior, las políticas de atención al envejecimiento deben ser construidas desde una perspectiva de ciudadanía, que permita la pluralidad, vista no como simple alteridad, sino como un espacio de apariencias, de visibilidad, en el que los hombres y las

mujeres puedan ser vistos y oídos y puedan revelar mediante la palabra y la acción quien son. La intención es que las políticas expresen que los viejos son alguien y no algo y como ciudadanos participen en la construcción de las soluciones de sus problemáticas y necesidades. La población adulta mayor es un importante capital político para muchos gobernantes, la fuerza discursiva de un político que aboga por la atención a la vejez, puede atribuirse más que a las necesidades de los ancianos como sector participativo de la sociedad, a la construcción social de las obligaciones del estado para con ellos. Por ello en el discurso político la política pública de vejez está presente desde la conceptualización de los adultos mayores como “una categoría social distinta, compuesta por personas que, debido a su edad, merecen derechos y consideraciones especiales”.

Hasta el momento para Razo (2014) el Estado es el único que ha definido el problema, en un principio desde un enfoque de pobreza e integración social, para el cuál la respuesta ha girado en torno a brindar servicios de asistencia social. Sin embargo, el avance en el enfoque de las políticas de vejez a nivel internacional ha puesto el énfasis en los derechos humanos de todos los ciudadanos y en la necesidad de que las sociedades sean amigables e incluyentes.

Este nuevo enfoque está obligando a las instituciones a proponer políticas cada vez más amplias, que demandan ya no sólo la cooperación interinstitucional, la transversalidad en los tres niveles de gobierno, el federalismo con todos los estados y la vinculación con los poderes legislativo y judicial, sino además requieren la participación de otros actores interesados en el tema como los institutos de investigación y las instituciones académicas, que cuentan con personal con los conocimientos relacionados con el proceso de envejecimiento, la etapa de la vejez y la problemática de los adultos mayores, con ello se podrá dar soporte a las acciones; otro actor fundamental son las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones privadas dedicadas a brindar servicios a la vejez, que tienen un conocimiento empírico de los problemas asociados con la vejez y su repercusión en la familia y la comunidad (Razo, 2014).

El cambio demográfico se ha generado con tal velocidad que hoy en día México se enfrenta a los efectos de la inversión de la pirámide poblacional y al aumento de la población adulta; estos fenómenos provocan trastornos y efectos sociales graves que a su vez se refleja en las políticas que deberían favorecer su bienestar social, asimismo estas

políticas representan un desafío importante para la sociedad, pues entre los años 2000 y 2050, la población mayor de 60 años se triplicará y, por consiguiente, uno de cada cuatro personas será una persona mayor, bajo esa premisa es indispensable repensar el ciclo de vida de las políticas públicas.

Dadas las limitaciones en salud y autonomía funcional asociadas al devenir de los años, la capacidad de respuesta de los mayores ante los riesgos de la tercera edad tiende a ser cada vez menor; esta situación se conjuga con el agravante social de los escasos mecanismos de apoyo formal para adultos mayores (instrumentos jurídicos, políticas y programas institucionales) que permitan mejorar su situación de bienestar o bien, evitar el deterioro de sus condiciones de vida, por lo que debido a dichas carencias es de suma importancia reflexionar acerca de que estas mismas carencias se pueden potencializar e incluso duplicar o agregar más en un futuro.

Con relación a lo anterior, considerando el aumento de personas mayores, algunas investigaciones señalan los aspectos que se tornaran relevantes, tal como lo indica Jiménez (2017) de acuerdo con el director del área de Salud Mental y Adicciones en la Secretaría de Salud del estado, quien señala que los trastornos más recurrentes entre la población de la tercera edad son la depresión y la ansiedad.

Asimismo, Roque Segovia indica que experiencias individuales como la jubilación, la pérdida del cónyuge o el abandono de los hijos, aunado a la inactividad y la involución física propia de la edad, son algunos de los detonantes de estos padecimientos. No obstante, el experto considera que el factor principal es la falta de inclusión social y laboral derivada de la ausencia de leyes orientadas al adulto mayor.

Roque Segovia (2017) afirmó: que “Hay sociedades que sí se preparan para que el adulto mayor se siga desarrollando, y es común ver gente mayor laborando o haciendo cosas recreativas. Pero en México se da una especie de estancamiento” (párr.6). De acuerdo con la Fundación Laidlaw, una agencia de justicia social de Toronto, la inclusión social es un concepto multidimensional que abarca desde las metas de reducción de la pobreza hasta la igualdad de oportunidades, fortaleciendo la capacidad y la participación. Por lo tanto, la inclusión social no solo combina acciones dirigidas a enfrentar los asuntos del ingreso, la pobreza y la inequidad, sino que también amplía su alcance hacia las

dimensiones físicas, sociales, económicas y políticas involucradas. La inclusión social requiere de inversión y acciones de participación organizadas para crear las condiciones que validen y reconozcan a todas las personas. No se trata de una mera solución a la exclusión social, representa un paso adelante para acortar las distancias socioeconómicas y asegurarse de que todos estén incluidos.

La participación directa e informada de las personas mayores en el diseño de políticas públicas y procesos de decisión también es crítica para su integración como titulares de derechos, protegidos contra la exclusión social y el aislamiento. Para asegurar su participación política es necesario garantizar que los Estados diseñen leyes sensibles a la edad y políticas que implementen el acceso a las protecciones requeridas.

Los gobiernos deben facilitar el desarrollo de iniciativas en torno a la vivienda, la salud, las redes de seguridad y apoyo, incluyendo los servicios de asistencia de largo plazo, en tanto que la familia y el Estado seguirán siendo los proveedores tradicionales de cuidado en el marco del envejecimiento poblacional (Ferdous, 2014).

En este sentido, Alcalá (2013) señala que: “Para los vulnerados, aquellos que no se pueden valer por sí mismos y que no cuentan con redes de apoyo y protección social, la Asistencia Social (AS) es la última instancia del Estado para poder sobrevivir. Si falla o está ausente, queda el permanente abandono que termina, en no pocos casos, con la muerte. Desde el siglo XVI, la protección de los más abandonados, de los vulnerados, ha sido asumida históricamente como el principal mandato de las instituciones sociales”. Se requiere el diseño de políticas sociales que permitan ampliar las oportunidades de desarrollo social de la población de las personas mayores, así como la optimización de sus capacidades y experiencias. Se demandan también cambios en el funcionamiento de las instituciones con el propósito de que atiendan las nuevas necesidades de este grupo de población.

El cambio demográfico exige, asimismo, una modificación de nuestra manera de ser y de pensar, ya que muy pronto se vivirá la presencia de familias intergeneracionales, es necesario, igualmente, cuidar el aspecto de los problemas sociales, pues la vejez se convierte en problema cuando se asocia a la pobreza, enfermedad, discapacidad y

exclusión social, acarreando una serie de desventajas que impiden un desarrollo social pleno (Arriaga y Valdés, 2009).

De la revisión minuciosa de la literatura sobre el tema, podemos adelantar una conclusión donde es necesario impulsar políticas públicas que sitúen a los adultos mayores como destinatarios, pero también como actores estratégicos y agentes de cambio en sus entornos con la finalidad de lograr una inclusión social y una restructuración del tejido social mexicano. Hay que crear políticas públicas de cuidado para fomentar políticas integrales e intersectoriales de los distintos organismos públicos, apoyar a la familia en su papel de cuidadora, especialmente a las familias más vulnerables.

Es necesario empezar a hablar de servicios sociosanitarios, porque la persona mayor es una integridad social y sanitaria. Ofrecer un apoyo continuado permite la permanencia en el domicilio, reducir la carga de la familia y promover la cohesión social. Por último, se requiere de un instrumento internacional jurídico vinculante para promover y proteger los derechos y dignidad de las personas mayores.

La presente investigación, expone los principales problemas del diseño de políticas públicas dirigidas a las personas mayores, teniendo como propósito reflexionar sobre su exclusión social y la pertinencia de que se plasmen las necesidades cotidianas de los usuarios, ya que se observa que no mantienen una participación directa en su formulación, de manera que se ejecutan políticas asistencialistas que quedan lejos de satisfacer sus necesidades.

Los resultados de este trabajo formulan una propuesta que permite visualizar herramientas de análisis para mejorar y fortalecer las instancias institucionales, la red de diálogo entre las personas mayores y las autoridades que diseñan, implementan y ejecutan las políticas; de modo que se abran más espacios para la participación de las personas mayores en el proceso de formulación de políticas, con el propósito de que se ajusten a sus demandas e intereses.

La revisión documental de trabajos de investigación en el área gerontológica, con relación a políticas permitirá conocer sobre temas relativos a la sensibilización y prevención que den elementos para una mejor comprensión de las medidas que deben tomarse en torno

al cuidado de la salud, ahorro para el retiro, para vivir con dignidad y bienestar en la última etapa de la vida de todas las personas. Al tiempo que se espera coadyuvar con una recomendación que permita que el Estado garantice el acceso a servicios de salud, sistemas de protección social y otros servicios de infraestructura para la atención y el cuidado de las personas adultas mayores.

Se logra acercamiento reflexivo a las políticas de empleo que deben considerar a la población adulta mayor, debido a que muchas personas de edad avanzada siguen realizando actividades para el mercado laboral remunerado por diversas causas, entre las que destaca la baja cobertura en pensiones y jubilaciones. Las personas adultas mayores también merecen un trabajo digno y condiciones laborales que les permitan tener autonomía económica.

Para la presente investigación, una vez que establecí los aspectos importantes relacionados que intervienen en la problemática alrededor de las personas mayores, desarrollo a continuación los objetivos planteados, así como las interrogantes que competen:

#### Objetivo general

Analizar y generar una propuesta a la política pública Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores con el propósito de conocer cómo ha funcionado su aplicación en el Municipio de Juárez, así como la correspondencia y pertinencia en el diseño y ejecución de esta política, con relación a las necesidades de inclusión y participación social de los adultos mayores.

#### Objetivos específicos

- Determinar los problemas y necesidades de las personas mayores detectadas en las diferentes investigaciones gerontológicas realizadas a nivel nacional y en el contexto local juarense.
- Analizar mediante una revisión documental el funcionamiento de la política Pensión para el Bienestar de las Personas Mayores, implementada a nivel nacional y local.

- Discutir la participación social como un mecanismo para contribuir en la ubicación de las personas mayores como agentes de desarrollo en su propio envejecimiento.
- Validar la correspondencia que existe entre las políticas y programas que para la tercera edad se implementan en México, con los problemas y necesidades evidenciados en el Municipio de Juárez.

### Preguntas de investigación

¿Cómo es la correspondencia y pertinencia en el ciclo de vida de esta política en la inclusión y participación social de los adultos mayores en el Municipio de Juárez?

- ¿Qué programas gubernamentales dan atención a las personas mayores en México?
- ¿Cuáles son los problemas y necesidades de las personas mayores en México y en el Municipio de Juárez?
- ¿En qué forma la política Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores fomenta la atención integral de los derechohabientes?
- ¿De qué manera incluye el programa Pensión para el Bienestar de las Persona Adultas Mayores el enfoque de derechos humanos?

### **Supuesto**

Con relación a las preguntas planteadas anteriormente, es importante reflexionar en como desarrolla el diseño de las políticas públicas enfocadas a atender el envejecimiento, incluyendo la política Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, se dan en un marco asistencialista que desfavorece la calidad de vida de las personas que envejecen, siendo este el supuesto principal y que se identifica además, en la falta de inclusión y de participación social, al no tomársele en cuenta como un agente de cambio, en la vigilancia de sus derechos humanos y en la falta de acceso a la protección social, debido a que se mantienen constantes orientaciones según los intereses y prioridades de la cambiante agenda de las administraciones sexenales.

### **Supuesto secundario**

Debido a la visión asistencialista no hay una coordinación entre lo establecido a nivel internacional y lo emitido a nivel federal por lo que la legislación mexicana con respecto a Envejecimiento tiene vacíos en las ROP de los programas, es decir, hace falta un consenso político pues están siendo ejecutadas políticas de gobierno y no de Estado lo que está resultando en políticas que no trascienden a través de los sexenios y por ende, no impacta en el sector al que se busca beneficiar.

Las personas mayores pueden ser copartícipes en el proceso del diseño de las políticas públicas, ya que pueden proporcionar información relevante sobre las causas de problemas público e incluso aportar soluciones diferentes, ya que son los que están familiarizados con los problemas que experimentan y las consecuencias de este.

### **Capítulo 1. Teoría y metodología en el análisis de políticas para personas mayores**

Las teorías del envejecimiento ofrecen explicaciones de las causas y efectos de este proceso, dada la gran complejidad de los cambios que tienen lugar en el envejecimiento,

no puede sorprender que se hayan propuesto teorías para explicar el dónde, el cómo y el porqué de estos cambios entre la que destaca para la presente investigación, explicada a continuación.

### 1.1 Marco teórico conceptual

Unos de los principales pensadores de la gerontología social contemporánea, Moody (1988), señalan que la construcción teórica ha evolucionado desde teorías macro, como la teoría de la modernización o de la desvinculación. Las teorías generales (Macro): explican un universo de hechos hasta sus límites más amplios. Dentro de este grupo existen dos tipos diferentes: teorías normativas, en las cuales se insiste en que la conducta individual es determinada por normas sociales, en gerontología están la teoría del desarraigo y la teoría de la actividad. El segundo tipo corresponde a las interpretativas, que postulan que las personas construyen su realidad social, por ejemplo, la gerontología crítica.

Las teorías micro, como la teoría del rol o el concepto de habituación. Todas ellas aspiran a ayudar a comprender los resultados de las investigaciones empíricas, aunque en la práctica oscilan entre dos extremos, las teorías específicas (Micro) explican un universo de hechos incluidos en una teoría intermedia, en gerontología hacen énfasis en la gestión individual y en las decisiones personales y tienden a medicalizar el envejecimiento o a conceptualizar el envejecimiento como problema individual.

Las teorías macro y micro culminaron en una tercera generación de teorías que vinculan las perspectivas macro o estructuralistas con las perspectivas micro o individualistas, en la línea de la teoría sociológica europea y estadounidense de las décadas de los ochenta y noventa que procuró la integración. A continuación se anexa una tabla que contiene las teorías macro y micro:

**Tabla no.1 Teorías de la Gerontología Social**

Generaciones	Teorías	Autor (es)
<b>Primera Generación</b>	1.1. Teoría de la desvinculación	Cumming y Henri (1961)
	1.2. Teoría de la actividad	Lemon et al (1972)
	1.3. Teoría de la continuidad	Lowenthal (1975) y Neugarten (1964)
	1.4. Teoría del envejecimiento exitoso y productivo	Rowe y Kahn (1997)

			(1999), Ham (2000), Tuirán (2002), Watkins, Menken y Bongaarts (1987), Ham (2003), Montes de Oca y Hebrero (2006)
		3.2. Teoría del construccionismo social	Montes de Oca (2003), Larralde (2006), Juliano (1998), Freixas (1997)
		3.3. Teoría del construccionismo cultural	Molinari (1981) y Reyes (2001 y 2003)
		3.4. Teoría de la economía política del envejecimiento	Bengtson et al (1997), Minker y Estes (1999), Soria (1995), Scott (2005a, 2005b y 2008), Gomes (2005), Ordóñez (2009), Ramírez (2008), Cordero y Máttar (2008), Valencia (1999, 2001 y 2005), Sandoval (1999), Salinas (1999), Durán (2002), Ham (2005 a) y Ramírez (1999 y 2005)
		3.5. Enfoque sociodemográfico	Partida (1998), Welti (1999), Gutiérrez (2001), Ordorica (2001), Negrete (2001), Palma (2001), Cabrera (2001), García, Ortiz y Gómez (2000, 2003), Zúñiga (2004), Ham (2005b) y Montes de Oca (2003)

Fuente: Díaz Tintero-Bollaín, A. (2011). Estudios de Población y enfoques de Gerontología Social en México. *Papeles de población*, 17(70), 49-79.

Se pueden considerar cinco aspectos importantes en el desarrollo de las teorías en gerontología así lo expresó Díaz Tintero (2011): en primer lugar, nace de problemas. En segundo lugar, se ha desarrollado a la deriva a partir de la evidencia empírica (pragmatismo empírico y a-teórico) por tanto se ha centrado en la acumulación de generalizaciones empíricas. En tercer lugar, en lucha por lograr un estatus disciplinar a

veces va en contra de su naturaleza interdisciplinaria, lo cual conduce al cuarto aspecto: la complejidad de su objeto de estudio.

Finalmente, otra de las dificultades que ha enfrentado la gerontología, es que nació y se ha desarrollado en medio de un cambio de paradigma de la modernidad hacia la posmodernidad, en medio de la tensión entre los enfoques explicativos y causales vs. los comprensivos e interpretativos, que tienen lugar en el seno de una sociedad que se quiere posmoderna, pero conserva muchos esquemas de la modernidad.

La primera generación de teorías de gerontología social surge de la interacción de la gerontología y la psicología social, razón por la cual tiene un marcado carácter micro o individualista. Se esfuerzan por explicar desde la psicología social la adaptación o inadaptación del adulto mayor al supuestamente ineludible declive. La cuestión esencial es la capacidad de interacción del individuo con su medio social y para estudiarla en toda su extensión se acude a factores de nivel micro como roles, normas y grupos de referencia.

La consideración del envejecimiento como proceso de transformación, esencialmente físico y biológico ha hecho que hayan sido los aspectos geriátricos los que tengan primado el abordaje académico del envejecimiento. Es a partir de la década de los sesenta, cuando las teorías de uso en psicología social, tales como el interaccionismo simbólico o la teoría de la vejez y la teoría de la subcultura, entre otras, pretenden completar el estudio tradicional del proceso de envejecimiento con estos otros enfoques. En esta línea, fueron incorporados aspectos como: la actividad social, la imagen y rol sociales de las personas mayores, así como su autoconcepto, autoestima o satisfacción vital en función de su participación en la sociedad.

La primera de estas aportaciones psicosociales al estudio del envejecimiento es la Teoría de la Desvinculación. Desarrollada al inicio de los años sesenta en el seno de un grupo de investigadores sociales pertenecientes al Comité de Desarrollo Humano de la Universidad de Chicago. Entre sus componentes destacan: Elaine Cumming, William E. Henry, Robert J. Havighurst y Bernice L. Neugarten. La formulación de la teoría como tal (*Disengagement Theory*) correspondió a los dos primeros.

Este grupo, al tener en cuenta que la mayor parte de los ancianos continuaban viviendo en la comunidad durante toda su vida, planteó la necesidad metodológica de estudiar a las personas mayores en su ambiente natural de forma continuada, dentro de su entorno cotidiano, y no en los hospitales, asilos o residencias, para saber si se incorporaron aspectos como: la actividad social, la imagen y rol sociales de las personas mayores, así como su autoconcepto, autoestima o satisfacción vital en función de su participación en la sociedad.

Con relación a los aspectos anteriormente mencionados, observaron un progresivo abandono con el paso de los años de una gran proporción de las actividades que anteriormente formaban parte del patrón normal de actividad diaria desarrollado por las personas evaluadas. Lo que dio lugar a la formulación de esta teoría. Su argumento central es que la desvinculación o desconexión es un proceso inevitable que acompaña al envejecimiento, en el que gran parte de los lazos entre el individuo y la sociedad cambian cualitativamente, se alteran o llegan a romperse.

En este sentido, éste sería el proceso normal que tiene lugar durante el envejecimiento. El proceso de retirada, desconexión o desvinculación tendrá un carácter bidireccional, es decir, tanto de la sociedad hacia el individuo como de éste hacia la primera. En esta línea, definirá posteriormente Cumming la "vinculación" (*engagement*) como: "la interpenetración entre una persona y la sociedad a la que pertenece".

Esta teoría es a la vez social y psicológica, pues se ocupa tanto de las relaciones entre el individuo y la sociedad, como de los cambios que acontecen en el interior de la persona a lo largo de este proceso de retirada. Según Cumming y Henry este distanciamiento tiene carácter universal, es decir, los mayores de cualquier cultura son proclives a ciertas formas de distanciamiento social, adoptando modelos de interacción que conllevan la reducción de contactos sociales.

Estos autores afirman que esta mutua desconexión es beneficiosa tanto para la sociedad, que de esta manera facilita la incorporación de otras generaciones a la compleja maquinaria social, como para la persona, que se ve liberada de una serie de compromisos y obligaciones sociales implícitas adscritas a su anterior rol más activo. Desde un contexto más socioeconómico, la teoría de la Modernización ha justificado esta desvinculación a

partir del descenso del estatus del mayor, como consecuencia de su dependencia social y económica, favorecida por una cultura basada en el trabajo y en el culto a la juventud.

Desde el punto de vista académico, el estudio de las personas adultas mayores a partir de enfoques cercanos o pertenecientes a la gerontología social es relativamente reciente en la república mexicana.

Observé en la revisión realizada para el presente trabajo de investigación que las publicaciones no tienen afiliada alguna teoría social que sustente las problemáticas planteadas. La Teoría de la Economía Política del Envejecimiento establecida para fines de este trabajo siguiendo lo que dice Díaz (2012) está dentro de la clasificación clásica de las teorías vinculantes como la teoría del ciclo vital, la teoría del construccionismo social y la teoría de la economía política del envejecimiento.

Se proporcionó una visión sobre dónde se sitúa el planteamiento propuesto dentro del campo de conocimiento del envejecimiento a través de lo propuesto por Díaz (2012), “la Teoría de la Economía Política del Envejecimiento”, por sus siglas TEPE, dicha perspectiva tal y como la describe Díaz es un punto de encuentro entre la economía política, la sociología específicamente en lo que corresponde a las teorías de estratificación y la gerontología sociales. Si bien existen otras teorías que se desprenden de la vejez y el envejecimiento como las teorías de la desvinculación y la actividad las cuales provienen de la primera generación de teorías de gerontología social.

De este modo, la perspectiva de la TEPE, según Díaz (2012) se ha aplicado especialmente al análisis de problemas como la interacción de la raza, la clase, el género y el envejecimiento; la transformación de las políticas en materia de sanidad y bienestar para las personas adultas mayores; el sesgo de género presente en el trabajo y en el retiro; y los mitos y realidades sobre el poder de las PAMS<sup>4</sup> como grupo de presión. La TEPE pertenece según la doctrina estadounidense y europea a la tercera generación de teorías de gerontología social.

Centra el núcleo de la investigación gerontológica en el estudio de los procesos sociales que determinan la distribución de los recursos y considera que el estatus, los

---

<sup>4</sup> PAMS, Personas Adultas Mayores -

recursos de las personas adultas mayores (PAM), e incluso la trayectoria del propio proceso de envejecimiento están condicionados por factores económicos y sociales, así como por la posición del adulto mayor en la estructura social. Subraya la importancia del estudio de la variabilidad intracohorte a partir de las dimensiones de la estratificación como la clase, el género y la raza/etnia y relaciona las inequidades desprendidas de las citadas dimensiones con el Estado y con las políticas en materia de Seguridad Social y asistencia social.

Díaz Tendero trata de postular que esta teoría estuviera ofreciendo elementos más apegados a sociedades que como la mexicana adolecen de problemas de profunda desigualdad y falta de equidad, discriminación e inclusión/exclusión de grupos de población de distintos estratos socioeconómicos, sexos, etnias, razas, ubicación territorial y cohortes.

Piña (2010) refiere que esta teoría describe el rol de las políticas sociales, las instituciones en el proceso de envejecimiento. Sánchez (citado por Piña, 2010) plantea que:

“Este campo interdisciplinario concede importancia a las implicaciones amplias del ámbito económico en la vida de las personas ancianas y para el tratamiento que les brinda la sociedad. Su forma de pensar es sistémica y fundada en el principio de que la vejez puede ser entendida solamente por el estudio de los problemas y asuntos del orden social mayor” (Piña, 2010, p.84).

Desde este abordaje se plantea que los factores sociales, políticos y económicos van a influir en la concepción y abordaje de los problemas sociales de las personas adultas mayores. Asimismo, influirán en la adaptación de la persona adulta mayor en su proceso de envejecimiento (Piña, 2010).

Es importante considerar la pertinencia pensar que el proceso de envejecimiento es una construcción cultural, económica, social e incluso política y por lo tanto histórica, que coloca y forma a las personas adultas mayores en determinados estereotipos y roles según la época y cohorte a la que pertenecen y que los procesos individuales de envejecimiento están cruzados y marcados por esos estereotipos y roles y por su adscripción a determinados grupos socioeconómicos, sexo, etnia y raza e incluso territorio y experiencia ocupacional.

No es lo mismo envejecer en una comunidad donde prevalecen valores de solidaridad intra e intergeneracional que en una sociedad dominada por la competencia individual y el éxito personal en el mercado; no es lo mismo ser viejo en un estado de bienestar de coberturas universales que en estados de protecciones sociales duales como ha sido el caso de México; no es lo mismo tener una trayectoria de ocupación formal protegida que provenir del sector informal de la economía; no es lo mismo ser un adulto mayor hombre que serlo como mujer; no son las mismas experiencias de la cohorte actual de viejos entre 65 y 80 años que la que vivirán los millones de jóvenes que actualmente tienen entre 15 y 29 años; no es lo mismo ser viejo en municipio de carácter industrial en la frontera norte que serlo en una comunidad rural del sur de la República o en una familia extensa respecto de una familia nuclear.

Lo anterior, se demuestra en la discusión donde se caracteriza asimismo por incluir una parte práctica, tal y como se deriva de la siguiente afirmación: “una de las bases de la economía política de la política social y el envejecimiento es la construcción social de problemas y remedios para solventarlos” (Estes *et al.*, 2001, citado por Díaz, 2012, p.).

En definitiva, hay que reconocer que los aportes de la gerontología son muy amplios y valiosos, a pesar de ser una disciplina nueva. Todas las teorías biológicas y psicológicas del envejecimiento, las teorías del desarraigo y de la actividad, los conceptos de envejecimiento exitoso, saludable y activo, los modelos de diagnóstico e intervención de enfermedades específicas y la implantación de modelos de atención en salud y sociales, las diferencias de género y las teorías feministas, la política económica del envejecimiento, los modelos de dependencia estructural, entre otros, han contribuido en gran medida a un mayor y mejor conocimiento del envejecimiento, especialmente desde un punto de vista general y universal, sin lo cual en este momento no se podría pasar a lo específico y local.

La posmodernidad ha contribuido a la introducción de ideas de política económica, de feminismo, de estudios culturales, y ha posibilitado el paso de los modelos estructuralistas hacia modelos de inequidad social, de relaciones de poder, de metodologías interpretativas y constructivas y marcos de referencia interculturales.

Como la biología y la psicología están más cerca de las ciencias naturales, ha tenido un extraordinario progreso en los últimos años: el positivismo aún está con nosotros y sigue produciendo conocimiento de alta calidad y de alto impacto. El progreso ha sido más difícil y problemático para la gerontología social, en parte, porque los fenómenos sociales son considerablemente más complejos y dinámicos y los investigadores enfocan sus estudios y teorías con diferentes perspectivas.

La teoría de la economía política del envejecimiento observa la existencia de una estructura social, un sistema de procesos sociales y su población. El AM depende de su posición social y económica dentro de esta estructura; los apoyos dirigidos al AM a través de programas sociales dependen de su posición en esta escala; el Estado es el ente regulador que provee al AM a través de un Estado de Bienestar determinado por anteriores generaciones que lucharon por los derechos sociales que actualmente son provistos.

Un concepto importante enmarcado en las teorías del envejecimiento es el de la Gerontología, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española se refiere a la ciencia que trata de la vejez y los fenómenos que la caracterizan. Se observa que en la vejez se presentan diversos cambios en el individuo como son los de tipo fisiológico, psicológico y social, son propios de esta etapa de la vida.

La gerontología busca explicar el porqué del proceso de envejecimiento, considerando diversos aspectos, incluidos aquellos con un componente normativo, administrativo y económico. Asimismo, para una mejor comprensión del tema abordado en esta investigación es imprescindible comprender ciertas conceptualizaciones que se adjuntarán a continuación y a lo largo de este capítulo, con la finalidad de esclarecer dudas acerca de las diferencias entre términos y abonar a las discusiones de lo que es y no es el envejecimiento, la vejez y las personas mayores.

Existen definiciones del envejecimiento, según la perspectiva donde se considere. En general se puede definir como un proceso normal en la vida del hombre y, como tal, un fenómeno universal de cambios biológicos, psicológicos y sociales, mediante el cual

el ser humano atraviesa por distintas etapas, desde el inicio de su existencia hasta su culminación.

La declinación en sus funciones es inevitable, debido a que todas las células, órganos y sistemas del cuerpo humano envejecen. Esta declinación involucra la disminución de la capacidad del organismo para reaccionar con éxito a su medio ambiente y se relaciona, probablemente, con el hecho de encontrarse en esta última etapa de la vida y, por tanto, con la disminución de la participación social impuesta por la propia sociedad:

“Es un proceso gradual y adaptativo, caracterizado por una disminución relativa de la respuesta homeostática [equilibrio que le permite al organismo mantener un funcionamiento adecuado], debido a las modificaciones morfológicas, fisiológicas, bioquímicas y psicológicas, propiciadas por los cambios inherentes a la edad y al desgaste acumulado ante los retos que enfrenta el organismo a lo largo de la historia del individuo en un ambiente determinado”.(Instituto Nacional de Geriátría, 2017, párr.5) <sup>5</sup>

También la vejez puede concebirse como un producto social, afirma Sivoli (1994), que se configura de acuerdo con toda una serie de factores sociales y económicos, delimitando así la situación concreta del viejo en un momento dado; es decir, es un fenómeno social en torno al cual se han creado expectativas generadas por la sociedad donde se crean estereotipos los cuales, conscientes o inconscientemente, las personas ancianas asumen.

Entonces, el proceso de envejecimiento responde a especificidades sociales y psicológicas relacionadas directamente con las características biológicas de esta etapa de la vida, lo que establece la integración biopsicosocial necesaria para el estudio de la vejez. La comprensión de este fenómeno en forma integral, de sus características y de las condiciones materiales y espirituales que determinan la forma individual y/o poblacional de envejecer, es lo que permite dar respuesta los múltiples problemas y situaciones que de ese proceso usualmente se derivan.

De tal manera que, no existe un único paradigma de la vejez y el envejecimiento. La vejez alude a una realidad multifacética atravesada no solo por el paso del calendario, sino también por aspectos fisiológicos, sociales y culturales. En primer lugar, hay que

diferenciar entre los aspectos cronológicos de la definición de vejez y la construcción social de la misma. Según un criterio cronológico, la vejez se inicia a partir de los sesenta años de acuerdo con el criterio de Naciones Unidas, frontera que ha ido variando más en los últimos tiempos que en toda la histórico-occidental. En el siglo XIII se era viejo a los de 30 años, a principio del siglo XIX a los 40, y hoy en día la edad a partir de la cual se considera a una persona mayor está en entredicho.

El gobierno mexicano a través del portal oficial (2017) afirma que es:

“La etapa de la vida cuyo inicio es determinado por cada sociedad. Actualmente, en los países en desarrollo como México se acepta como inicio de la vejez a los 60 años, mientras que en los países desarrollados esa edad es a los 65 años. Se define también como una construcción social tanto individual como colectiva que determina las formas de percibir, apreciar y actuar en ciertos espacios sociohistóricos. Para Mendoza y Martínez (2013) la vejez es consecuencia de las etapas que le antecedieron y refleja la biología, el contexto social, la visión y la actitud ante la vida de cada persona” (párr.8).

A la etapa del proceso vital humano relacionado con el envejecimiento se le han dado varias denominaciones, como vejez, ancianidad, tercera edad, longevidad, discapacidad, entre otros, los cuales tienen diversas explicaciones y connotaciones, algunas percibidas como negativas; los términos anteriormente enunciados presentan complejidad para la conceptualización, depende de las ideas, valores, creencias y expectativas de cada individuo, de la familia y de la sociedad, así como del paradigma científico del que nos posicionemos, por ello lo siguiente es fomentar la correcta identificación de la persona como individuo dentro del proceso del envejecimiento y de esta manera, la ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en su artículo tercero, fracción I define a las personas adultas mayores a todos aquellos que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional.

Para Goldschmidt (1986) designar a las personas mayores se han utilizado las más variadas voces. Algunas de las conceptualizaciones tienen especial significación debido al peso ideológico que el uso le imprime a las palabras a través del tiempo. Las construcciones lógicas en relación con las personas que transitan la vejez, sufren la manipulación de los vocablos o fenómeno de la desviación. La Convención Interamericana sobre Derechos Humanos de las Personas Mayores define en su artículo 2º, como “Persona mayor”, a aquella de sesenta años o más, salvo que la ley interna

determine una edad base menor o mayor, siempre que ésta no sea superior a los sesenta y cinco años. Este concepto incluye, entre otros, el de persona adulta mayor.

Las voces más típicas que refieren a la presente persona mayor, entendemos, son anciano, viejo, persona de la tercera edad, adulto mayor, señor (ingl. senior) y senil. La palabra anciano (del lat. vulgar *antianus*, derivado de la preposición “ante” - “en frente de, antes” y la terminación “-anus” común en adjetivos. Deriva últimamente de la inflexión locativa “anti” – “en frente de” de la raíz indoeuropea). En los tiempos apostólicos, el anciano era cada uno de los encargados de gobernar las iglesias. El término deriva del antiguo adverbio *anzi* usado en romance hispánico. Destaca la doctora Dabove cómo esta palabra se ancla sobre la faz temporal del proceso. Entonces, será anciana la persona que cuenta con un “antes” de peso, con un pasado mayoritario, que respalda lo poco que vendrá (Caramuto, 2002).

Por su parte, Dabove Caramuto (2002) indica que el vocablo viejo (del lat. vulg. *veclus*, derivado del lat. clásico *vetulus*, diminutivo de *vetus* – “viejo”) que etimológicamente significa de cierta edad. De él derivan los términos vejez, envejecer y sus derivados: envejecido, envejecimiento. De la misma raíz provienen las locuciones despectivas *vejestorio* y *vejete*. Estrechamente vinculado con ellos, se han encontrado los registros del término *vejar* alrededor del año 1531. Tomado del latín *vexare*, *vejar*, como sabemos, significa sacudir violentamente, maltratar.

La persona mayor, como concepto y como categoría social, presenta una trayectoria dilemática. La historia muestra que han transitado en forma desperejada un camino sinuoso plagado de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que decidieron la posición estratégica de la vejez en las sociedades occidentales.

Debido a la multiplicidad de las fuentes normativas existentes, su distinta categoría jurídica y su alcance regional o variedad de contenido, existe una amplia diversidad con respecto a la definición de los derechos mínimos de las personas de edad en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Esta divergencia conlleva una serie de dificultades prácticas importantes para los titulares de deberes y, en particular, para los Estados, que son los responsables últimos de la

adopción de medidas legislativas y normativas para promover los derechos de las personas de edad. Esa situación también afecta a los titulares de derechos y a otras partes interesadas, que desempeñan un papel fundamental en la protección y el respeto de esos derechos

En primer lugar, es importante mencionar que los derechos humanos contemporáneos reconocen la diversidad de sujetos a partir de una tendencia inclusiva que reconoce la especificidad de cada colectivo y la identidad de los grupos históricamente excluidos como sujetos de derechos lo que Güendel (2002) denomina «ciudadanías específicas». Según este autor, este proceso ha abierto espacios institucionales que permiten a los sujetos sociales convertirse en sujetos de derecho, dando instrumentos para su exigibilidad y consecuente vigencia.

El sujeto social comprende de forma subversiva la injusticia social en la que vive, que puede encarnar el sufrimiento mediante la lucha política (Barreto, 2014). En segundo lugar, debe señalarse que los derechos humanos son procesos institucionales y sociales que ubican la posibilidad de espacios de lucha por la dignidad humana. Los derechos humanos se traducen en múltiples expresiones de distintos fenómenos político-sociales y como movimiento político con carácter emancipatorio y capacidad instituyente, centrado en la persona de acuerdo con el contexto histórico y situado.

Los derechos humanos permiten la constitución de acontecimientos de reivindicación donde se busca el reconocimiento (Honneth, 2007) por la dignidad (Arias, 2015). Siguiendo a Baxi a través de una variedad de luchas en todo el mundo, los ‘derechos humanos’ se convierten en un campo de transformación política que desorienta, desestabiliza, y a veces ayuda a destruir concentraciones de poder político, social, económico y tecnológico profundamente injustas (Baxi, 2002 en Estévez, 2010).

En tercer lugar, se entiende que los derechos humanos son performativos y construyen identidades. A través de la legitimidad que brinda la enunciación de los sujetos en el discurso de derechos humanos, los propios sujetos se reconocen e identifican como tales. A su vez, la lucha política por la reivindicación ubica parámetros de ordenamiento moral para las sociedades, ordenando lo justo y lo injusto, donde la víctima surge como enunciación de lo injusto (Arias, 2015).

El enfoque de derechos procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas por parte del Estado (Abramovich, 2004). Esta forma de intervención requiere un cambio de posición, de reconocimiento e interpretación de los procesos de injusticia. De comprender la categoría de víctima, no desde un lugar pasivo, sino a partir del reconocimiento de la injusticia, lo que ubica la dimensión activa y de lucha política (Arias, 2015; Barreto, 2014).

Por ello, el reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de un campo de poder para sus titulares y en ese sentido puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales (Abramovich y Pautassi, 2009). También la acción de demandar que los autores reconocen implica una operación activa, de posicionamiento en el campo social, donde las personas requieren un proceso de evaluación de la producción social de injusticia y de las propias capacidades de articular un discurso reivindicativo.

Por tanto, se denomina enfoque de derechos a los esfuerzos por traducir las normas internacionales de derechos humanos en acciones de política institucional y de control social (Güendel, 2003). El enfoque de derechos implica que el Estado diseña e implementa políticas públicas que intervienen activamente en revertir y transformar los procesos de discriminación y subordinación de grupos específicos y apunta esencialmente al otorgamiento de poder por la vía del reconocimiento de derechos (Abramovich y Pautassi, 2009).

En este ámbito se reconoce a las personas de edad el derecho a participar activamente en la formulación y aplicación de las medidas legislativas y políticas públicas que afectan directamente sus derechos, en particular las políticas sobre el envejecimiento, el desarrollo social y las estrategias de reducción de la pobreza, además del derecho a establecer sus propios movimientos o asociaciones, y a recibir apoyo del Estado mediante medidas jurídicas o económicas

Para fines de una exitosa acción pública, no es suficiente la existencia de las instituciones y los organismos de gobierno, sino que sus políticas y la forma en que se gestionan y ejecutan funcionen de manera eficaz. Si bien, una de las principales actividades de un gobierno, es la producción de programas para la satisfacción de las demandas sociales, es importante que un gobierno sea reconocido y legitimado, también debe ser legitimado lo que hace y produce, de modo que tanto el diseño como la aplicación de políticas públicas serán elementos fundamentales para avalar la capacidad y la competencia gubernamental (Citado por Quiroz, 2013, p. 58).

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, las Políticas Públicas según las discusiones que realiza alrededor del tema, Aguilar Villanueva (2010) señala que: “Las características fundamentales de la política pública son su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructurales, estables, sistemáticas.

Principal estudioso de las políticas públicas en América Latina, considerado como el experto que introdujo el estudio al área a México, reflexiona sobre la capacidad institucional y operativa real que tienen las instituciones públicas para dirigir y gobernar a la sociedad. Esto significa que las políticas públicas son un instrumento para mejorar la acción gubernamental a favor de la sociedad, a través de la generación de altos niveles de eficacia, eficiencia administrativa y de legitimidad gubernamental.” (Pág. 85).

Para Julio Franco (2013) las políticas públicas son “acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.

En general existe acuerdo, que la definición de política pública dependerá del tipo de análisis que se realice y los fines del mismo (por ejemplo, en estudio tradicional se centra en el por qué se adoptó la política mientras que el estudio de impacto en la finalidad de la misma). Asimismo, existe consenso en que no se trata de un acto o respuesta aislada.

Para fines de análisis del proceso político de la política (juego de intereses), Oszlack y O'donell (1990) definen una política pública como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita atención, interés o movilización de otros actores sociales. Puede inferirse una cierta discrecionalidad, una determinada orientación normativa que previsiblemente afectará el curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.

De lo anterior se deduce que la política no es un fenómeno que se autodefina, sino una categoría analítica. Es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Una lectura atractiva de ellas es concebirlas como teorías tentativas, relacionadas con la naturaleza de los procesos sociales y el funcionamiento de las instituciones. Lo que Aguilar Villanueva (1996) llama “analogías institucionales de las teorías sociales”.

Para efectos de la presente investigación, entenderemos que una política es una toma de posición de parte del Estado respecto de un problema que ha causado interés público (agenda pública) y se ha logrado instalar como cuestión en la agenda de gobierno. Junto con identificar las características principales de una política, interesa también establecer si se trata de una política pública o una política de gobierno. Al respecto podemos encontrar tres situaciones:

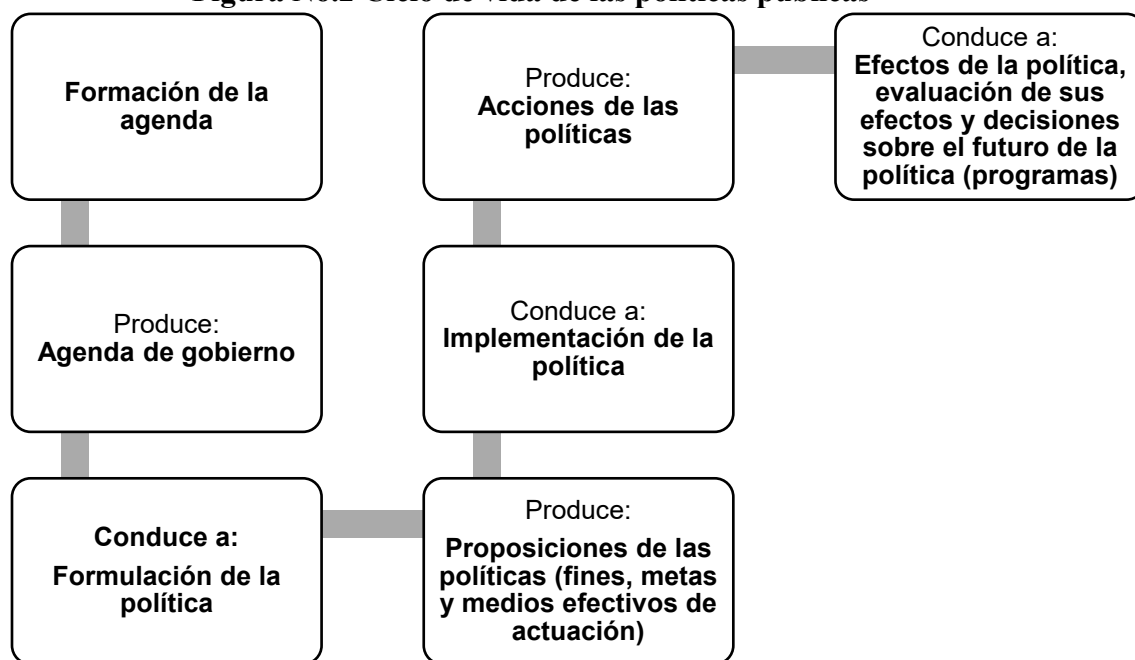
- Política pública, en que existe una política concreta con una base institucional que cuenta con un sustento legal para su implementación —generalmente una ley especial general— que traspasa la temporalidad de los gobiernos y que por lo tanto ha logrado un consenso mucho más amplio en su construcción.

- Política de gobierno, en que existe un documento titulado política o plan, que no necesariamente requiere de un sustento legal y depende de las prioridades del ejecutivo. Por lo tanto, su existencia puede fácilmente no perdurar más allá de la administración de turno.

- Política de gobierno dirigida a consolidar una política pública, en que existe una política concreta que plantea intervenciones específicas e incluye medidas que apuntan a influenciar el aparato del estado (transversalidad), coordinación interinstitucional,

desarrollo de institucionalidad, o contemple a realización de una ley especial o reformas legales (Huenchuan, 2003). Como se deduce, no existe un patrón único de los contenidos de una política. No obstante, el ejercicio es importante de manera de ordenar la discusión y el análisis en relación con éstas; situando las políticas de vejez en el marco más amplio de las políticas públicas.

**Figura No.2 Ciclo de vida de las políticas públicas**



Fuente: Huenchuan, S. (2004). Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina.

La realidad del Municipio de Juárez requiere un replanteamiento de las políticas sociales que parta de la comprensión de su situación de frontera, y de la meta amplia de garantizar el respeto, goce y garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de todas y todos los juarenses. Una política social que incluya programas para la satisfacción de las necesidades materiales, pero también las psicoafectivas, las de desarrollo comunitario y social.

Una política pública basada en un enfoque de derechos humano debe observar el principio de igualdad y no discriminación, vale decir, no se puede discriminar por alguna condición del ser humano y esto significa una preferencia hacia medidas más universales. El enfoque de derechos es transformador de la sociedad y reconoce que hay grandes

desigualdades que debemos atacar. Sabemos que los recursos son limitados para implementar medidas universales, pero mientras se puede avanzar progresivamente.

A veces también hay que asegurar el no retroceder porque desafortunadamente hay una tendencia casi automática a hacer recortes en lo social cuando hay alguna crisis. Hay que asegurar el uso máximo de los recursos disponibles teniendo una mirada mucho más amplia, es decir, ver como sociedad si estamos contribuyendo lo suficiente.

Para Jusidman (2008), se trata de una política social que retome lo siguientes:

“la emergencia de agendas y demandas de grupos específicos de la población históricamente discriminados como las mujeres, la infancia, los adultos mayores, los indígenas, los jóvenes, las personas con discapacidad, los grupos de diversidad sexual, entre otros, han llevado al desarrollo de una compleja institucionalidad plasmada en leyes institutos, programas, servicios y modelos de operación, que estarían demandando a una revisión de la arquitectura institucional de la gestión gubernamental, especialmente en el ámbito social”(p.233).

Al respecto, coincido con Manuel Canto en cuanto a los ejes deseables y posibles de la política social para el futuro, desde una perspectiva de política pública, que debe ser, entre otras cosas: a) no solo asistencial b) descentralizada; c) diversificada de acuerdo con situaciones socioeconómicas y culturales.

Las políticas de desarrollo social de las administraciones municipales (y en el mismo sentido de las estatales) pueden caracterizarse en primer término por no haber constituido ninguna prioridad para los gobiernos. Han contado con muy poco presupuesto, insignificante para la tarea que habría que desarrollar, y aún los funcionarios responsables se distinguen, sin excepción, por su bajo perfil dentro de las administraciones, por el poco conocimiento de la complejidad de la realidad de la ciudad y por no contar con las competencias mínimas en Ciencias Sociales que la tarea supondría.

Desde hace varios años, el debate sobre los objetivos de la política social se ha centrado en incrementar la eficiencia de las acciones que la componen, más que en sus objetivos, y éstos no pueden restringirse a solucionar problemas de poblaciones en condiciones de extrema necesidad. La política social debe atender las causas que generan estas condiciones, lo que es más evidente en el caso de la población de edad avanzada.

La visión en boga plantea concentrar las acciones sólo en aquellos grupos de la población con mayores necesidades, es decir, los más pobres, simplemente porque desde esta perspectiva, la política social es una acción residual que significa en el caso de los viejos, implementar acciones que han sido tradicionalmente encomendadas a la beneficencia pública para mitigar el hambre o los efectos de una enfermedad. En el siglo XXI, los comedores públicos son sustituidos por una "beca alimenticia" y los dispensarios médicos han sido reemplazados por el Seguro Popular.

El incremento en el número y proporción de la población en edades avanzadas genera nuevos retos para la política social enfocada a la protección de los viejos, porque a diferencia de otros grupos poblacionales, a ellos se asocian condiciones de vulnerabilidad creciente y aislamiento.

Es decir, independientemente de cualquier otra condición, con el paso del tiempo el deterioro biológico de los ancianos se acentúa, imponiendo limitaciones en el desarrollo de sus actividades cotidianas. Además, la carencia de ingresos producto del desempleo o el retiro de la actividad económica, incluso si se cuenta con una pensión por jubilación, puede agravar la situación ante la imposibilidad de tener acceso a la atención de los problemas de salud.

Si a lo anterior se suma la reducción en la intensidad de las interacciones con los sujetos y objetos del ambiente social, se puede observar un panorama definido por las características diferenciales de este grupo, que pueden resumirse en que la vulnerabilidad y el aislamiento no son condiciones pasajeras que las acciones de protección social pueden revertir, porque son el resultado de procesos de largo plazo, gestados en etapas previas de la vida de los individuos.

En este mismo sentido una parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. La evaluación de Políticas Públicas se define como;

“El conjunto de actividades que se realizan mediante un método de análisis sistemático que utiliza información cualitativa y cuantitativa para valorar el desempeño de un proyecto, programa o política pública. El fin que persigue la evaluación es emitir

recomendaciones para mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas” (Evaluare, 2015).

Una vez que se obtienen resultados a través de las evaluaciones de política pública se puede rescatar y sustentar la necesidad del reconocimiento de la participación de las personas mayores como un derecho está enmarcado en un proceso social que debe ser contemplado a la hora de problematizar cómo se ha dado esta participación en los últimos años. Lo social funciona como un escenario donde los sujetos sociales establecen disputas de sentidos. El sujeto, de esta forma, se encuentra en permanente construcción sobre quién es y qué lugar ocupa en la construcción de su propia identidad.

La participación social, se entiende como la experiencia satisfactoria de los individuos como resultado de su participación en actividades realizadas con la familia, en su lugar de trabajo y en su comunidad. Para desarrollar esta actividad, las personas utilizan sus habilidades y desarrollan su personalidad. Mediante la participación social nos referimos a la participación social significativa, como al proceso de interacción personal que consiste en tomar parte de forma activa y comprometida en una actividad conjunta, que la persona percibe como beneficiosa.

La participación social se refiere a sistemas de refuerzo o recursos psicosociales, como los vínculos entre individuos, que se caracteriza por la ayuda material, asistencia física, pensamientos compartidos, sentimientos y experiencias, y contactos sociales positivos. La participación social significativa consiste, esencialmente, en cuatro áreas: educación, ocupación, actividad física y de grupo, y relaciones sociales, donde el objetivo es la interacción mutua y la integración social. Pero la calidad de los contactos sociales es más importante que su cantidad.

Por este motivo, Laclau y Mouffe (2004) afirman que es imposible pensar a los sujetos por fuera del entramado de poder en el que están insertos. La participación en lo social surge a partir de la instalación de múltiples demandas que suponen un campo de disputa político. La demanda se constituye entonces como motor del posicionamiento político. En este proceso, y siguiendo a Aramendi (2013) se observan tres momentos que suelen superponerse: la constitución de la sociedad (o el orden social), la producción de identidades colectivas (los sujetos) y las lógicas de las disputas políticas. Por tal motivo,

se entiende que la participación de las personas mayores en lo social debe ser comprendida como una permanente puesta en revisión de los marcos de comprensión y valor social de la vejez y el envejecimiento.

Esto implica una lucha por encontrar nuevas lógicas de comprensión y de disputa política de las personas mayores en el entramado social. Las identidades participativas y los sentidos que se disputan no son estables ni homogéneos. Por lo cual, en el mismo momento se pueden dar distintas instancias de lucha por diferentes formas de comprender la vejez y el envejecimiento. Siguiendo en esta línea, se entiende que no hay movimientos en materia de participación que, orientados a la confrontación política en el orden de comprensión de la vejez y envejecimiento que deban entenderse con impactos marginales.

De este modo, cada iniciativa suma a una lógica de transformación que siempre será colectiva: la reinterpretación de la vejez. Es probable que las distintas luchas que las personas mayores llevan adelante en la región se incrementen con el paso del tiempo y ya no sea admisible la manera deficitaria en la que se ha comprendido la vejez, la cual se basa en interpretarla como una carga o condena social. La comprensión de la participación como derecho ha sido establecida a nivel histórico en acciones que surgen directamente desde ciertas luchas colectivas que emprendieron las personas viejas desde la propia acción de reivindicación y demanda. Estas acciones son las que han permitido ubicar la participación de las personas mayores en el campo de lo social.

La participación como un derecho puede ser definida como una forma de incidir en la toma de decisiones y de promover la mejor calidad de vida de las personas. En este sentido, la participación contribuye al alcance del pleno ejercicio de los derechos, y es por lo que ha sido promovida por diversos instrumentos internacionales de protección de derechos de las personas mayores aprobados en las últimas tres décadas.

Paralelamente, la participación surge también desde la demanda de las propias personas mayores, al situar una acción de disputa política por un orden de interpretación de la vejez. Se genera así un ejercicio dialéctico en el que la participación se establece como herramienta de lucha social. A partir de esta lucha, las personas mayores organizadas logran dar pelea en el campo de lo social por las dimensiones materiales y

simbólicas que se establecen para la vejez. Ello se materializa en el reconocimiento de sus derechos humanos a través de distintos instrumentos jurídicos.

Asimismo, es imprescindible enfatizar en que las políticas sociales hacen una diferencia y especifican que protección social no es sinónimo de política social ya que esta es mucho más amplia. La protección social tiene tres funciones específicas: asegurar un nivel básico de ingreso para todos, para los que tienen un trabajo y para los que no perciben suficientes ingresos; romper la barrera de acceso a los servicios sociales (educación, salud, trabajo y vivienda) que tienen su propia trayectoria y contenidos; y fomentar el trabajo decente.

La protección social se tiene que relacionar con los distintos sectores sociales, con las políticas sectoriales y con las que llamamos políticas de promoción social, que son todas esas medidas que buscan que las personas salgan de manera autónoma de la pobreza, por ejemplo, la capacitación, el microcrédito y el microemprendimiento. Hay tres grandes áreas de la protección social:

- Contributiva o tradicionalmente conocida como seguridad social, donde la persona se adquiere un derecho a alguna prestación porque ha estado inserto en el mercado laboral formal o se encuentra en él.
- No contributiva, conocida como asistencia social, donde se recibe alguna prestación por alguna condición específica como puede ser la edad, las condiciones de vida, con independencia de la participación en el mercado del trabajo formal. Pueden ser medidas universales para todos los ciudadanos.
- Regulación del mercado laboral que se refiere a la defensa de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores como las medidas contra el trabajo infantil, la prevención de la discriminación entre hombres y mujeres, la promoción de la sindicalización o el derecho a la huelga.

Según el tipo de pensión al que tengan acceso las personas mayores, dependerá de la dinámica que desarrollen dentro de la sociedad en general, es decir una persona mayor que no cuenta con algún tipo de protección social y que depende de otras personas, puede terminar por excluirse socialmente. Por lo tanto es importante para considerar la inclusión social de las personas mayores en la política debido a que ellos pueden emitir su opinión y experiencia dentro del proceso de toma de decisiones relacionadas con las políticas

públicas, esto, aunque puede parecer similar a la participación social es un concepto diferente e independiente, pero que, sin embargo, es necesario para los procesos que involucren a este sector de la población, como lo son las pensiones y a qué tipo de pensión tendrán acceso.

Este término establecido en la Ley de Derechos de las Personas de las Personas Mayores en el artículo tercero, definido como el resultado de las acciones que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, las familias y la sociedad organizada, orientadas a modificar y superar las condiciones que impidan a las personas adultas mayores su desarrollo integral.

Hay al menos tres requisitos previos de la inclusión: el primero es la accesibilidad, que se refiere al conjunto de condiciones que deben cumplir no solamente los espacios físicos, sino también la información, las comunicaciones, la tecnología, los procesos, los procedimientos, los bienes, los productos y los servicios de tal manera que puedan ser ocupados por todas las personas de la forma más comfortable posible.

La Convención Interamericana aporta la obligación del Estado de diseñar y evaluar las reglas de accesibilidad que permitan la movilidad de las personas mayores por medio de ciudades inteligentes. Sin embargo, se requiere necesariamente que la tecnología sea accesible, con accesibilidad universal para todos los sectores de la población. Ese es el concepto de accesibilidad universal y no hay que reducirlo a cierto sector o gueto. Si la ciudad no es accesible, no será una ciudad realmente inteligente y lo que hará es producir una barrera para la movilidad y para la inclusión de las personas mayores.

Es indispensable que se desarrolle acciones de toma de conciencia con relación a los méritos, capacidades y habilidades de las personas mayores desterrando los prejuicios, estereotipos y prácticas nocivas hacia ellas. Esto abona a la inclusión política que es mucho más que el voto garantizado constitucionalmente, significa participar con libertad de expresión, libertad de opinión, asociación o reunión, en los órganos que transversal e intersectorialmente opinan sobre personas mayores.

La inclusión también es la responsabilidad de las comunicaciones en torno a la toma de conciencia sobre los derechos y la dignidad de las personas mayores. La verdadera inclusión política tiene que estar presente en los distintos niveles local,

nacional, regional e internacional. Es muy importante fomentar la participación de las personas mayores en las revisiones nacionales voluntarias del desarrollo sostenible, para que puedan decir aquello que va bien y aquello que está fallando.

Por tanto, la clasificación de las teorías sobre el envejecimiento y la vejez se reflexionan bajo la visión biopsicosocial: la primera generación explica los procesos biológicos que se presentan en el envejecimiento; mientras que la segunda trata de aquellos aspectos que se desarrollan con relación a la dinámica de socialización y relación con las redes de apoyo; la tercera generación de teorías explica que los cambios sociales, tanto económicos y políticos, así como demográficos e institucionales, determinan la transformación de la vejez y el rol que juegan dentro de la sociedad.

## **1.2 Marco metodológico**

### **1.2.1 Tipo y diseño de la investigación**

La presente investigación se enmarcó en el diseño no experimental, de tipo analítico, descriptivo y documental sobre la base de escritos académicos con enfoque cualitativo y cuantitativo. El propósito fue realizar una exhaustiva revisión bibliográfica de trabajos de investigación priorizando dos disciplinas: políticas públicas y gerontología. Cuyo objetivo fue reflexionar sobre el diseño, implementación y evaluación de las políticas y programas sociales para personas mayores. En este caso me ocupa el análisis y propuesta de mejora de la política “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”.

Durante la realización de esta investigación debido a la declaratoria de emergencia sanitaria por la Pandemia de la enfermedad conocida como COVID-19 en México y a nivel internacional, fue imprescindible descartar el trabajo de campo, debido a que las indicaciones emitidas por la Secretaría de Salud señalaron como grupo vulnerable a las personas adultas mayores así., debido a esto se llegó a la conclusión que por el bienestar

de las personas mayores, así como el propio se cambiaría la investigación a tipo documental.

Debo destacar que no por esto, el nivel de exigencia y calidad aplicados a esta investigación disminuyó, por el contrario, el análisis documental es complejo en esencia, asimismo su valor se consolida cada vez con mayor fuerza lo que implicó mayor esfuerzo, dedicación y tiempo invertido, debido a la gran cantidad de documentos al que se tuvo acceso y que no resultaron viables para fines de esta investigación.

Para esta tesis, la estrategia metodológica cambió, inicialmente se planeó trabajo de campo que conllevaría entrevistas con informantes claves; adultos mayores y funcionarios del programa, pero las circunstancias impidieron ejecutar las herramientas diseñadas. Con la nueva propuesta, se partió de un análisis documental amplio para diseñar la estrategia de análisis que nos permitiera generar una propuesta a la política Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, misma que propone cambios puntuales identificados como aspectos susceptibles a mejoras.

La investigación documental permite, según Chong (2000), referir y citar documentos académicos productos de investigaciones realizadas en cualquier parte del mundo, en diferentes contextos y lenguas, con la finalidad de que puedan ser conocidos por todos. La investigación documental se ocupa del estudio de los documentos que se derivan del proceso de la investigación científica y de la información, y que se publican tanto en fuentes documentales tradicionales (libros, revistas, periódicos, etcétera) y de otro tipo, como lo son los diferentes recursos audiovisuales, multimedia y digitales así como diferentes bases de datos de múltiples instituciones gubernamentales y no gubernamentales. En este caso nuestro tema de interés la literatura especializada en personas mayores, temas de envejecimiento y vejez.

Desde el punto de vista de su evolución histórica, la investigación documental, tal como había sido definida, constituyó una serie de métodos y técnicas que los trabajadores en información, con el propósito de sistematizar la información y ofrecer información científica en distintos campos disciplinares.

Asimismo, Tancara (1993) explica que fue la biblioteca la más antigua respuesta al problema de hacer accesible el conocimiento de unos pocos a una comunidad más

amplia a través de los documentos. "Las bibliotecas eran, primero y ante todo, colecciones de manuscritos y de libros reunidos para beneficio de sociedades relativamente de hombres cultos, sin mucha distinción entre los científicos o 'filósofos naturales', de una parte, y los humanistas literarios, de otra".

Posteriormente, al operarse cambios sociopolíticos y socioeconómicos, en algunas sociedades europeas y otras desarrolladas, se democratizó el conocimiento; y por consiguiente, ya no fueron suficientes estas colecciones, surgieron otras necesidades que las bibliotecas no podían satisfacer. Fue entonces que los investigadores se vieron en la necesidad de sistematizar la búsqueda de la información, aprovechando la experiencia adquirida por los trabajadores en información.

Este hecho hizo que se extendiese el concepto de investigación documental para referirse no sólo a la actividad que realizaban los bibliotecarios, documentalistas y analistas de información, sino, también, a los trabajos de búsqueda de información que realizaban los investigadores. De tal suerte, la investigación documental "se ha convertido en un corto espacio de tiempo en una serie de técnicas que corren desde las manuales a las mecánicas. El trabajo intelectual ésta es la naturaleza de la investigación documental ha pasado de artesanía, hecho por cada uno a su manera, a la mecanización y automatización" (Tancara, 1993, p.93).

De acuerdo con estas consideraciones, propongo una nueva definición de la investigación documental, como una serie de métodos y técnicas de búsqueda, procesamiento y almacenamiento de la información contenida en los documentos, en primera instancia, y la presentación sistemática, coherente y suficientemente argumentada de nueva información en un documento científico, en segunda instancia. De este modo, no debe entenderse ni agotarse la investigación documental como la simple búsqueda de documentos relativos a un tema.

Para obtener la información relativa a esta investigación se llevó un proceso arduo de búsqueda de información, de apropiación del conocimiento que exigió un ejercicio profundo de análisis para concretar y responder a las interrogantes y objetivos planteados. Para la realización del trabajo se rastrearon investigaciones realizadas en los últimos años a nivel internacional, nacional y local, seleccionando solo aquellas que abordasen los ejes

teóricos: envejecimiento, vejez, personas mayores, políticas públicas, inclusión y participación social de las y los adultos mayores.

De tal manera que, los trabajos seleccionados fueron preferentemente aquellos que documentaron algunas aristas sobre políticas públicas y programas para personas mayores en México, asimismo, que como Ramírez (2001) indica “incluyesen una clara delimitación de su objeto de investigación, tuvieran metodologías y procedimientos pertinentes y que mostraron rigor analíticos en el tratamiento del material empírico o de las fuentes” (p.5).

La estrategia de investigación documental diseñada para responder los objetivos planteados, permitió seguir un método científico rígido en la exploración y selección de información de corte cualitativo y cuantitativo. En primera instancia, se recurrió a ensayos académicos, tesis, información estadística (censos, estadísticas vitales) y a todos aquellos documentos sobre el tema de vejez y políticas públicas. Con ello se obtuvo un panorama preciso del problema para después, organizar la información y generar la argumentación de las categorías de este trabajo de investigación.

### **1.2.2 Técnicas e instrumentos para la recolección de datos**

La revisión bibliográfica de investigaciones científicas, así como noticias boletines e informes gubernamentales que se han realizado en las siguientes áreas: Política pública y Gerontología Social. Se efectuó mediante una guía de observación y análisis de contenido, denominada “Guía de Observación y Análisis de Investigaciones Gerontológicas”, donde se recogieron los hallazgos reportados por diversas investigaciones. Para fines de esta tesis, dicha guía se consideró adecuada, debido a que conlleva un enfoque gerontológico lo que implica que fomente una correcta utilización de terminología con relación al Envejecimiento y la Vejez, así como la correcta identificación de las personas mayores.

Con el objeto de recolectar los datos y analizar los resultados para determinar las políticas y los programas que diseñan y ejecutan las instituciones gubernamentales federales y estatales. En la primera etapa (etapa documental) se realizó un análisis de contenido de todas aquellas obras que contenían información o referencias sobre las políticas sociales para adultos mayores. La selección de estas fuentes secundarias se

obtuvo de la revisión de libros, documentos de naturaleza teórica, metodológica, técnica y profesional.

Este análisis de contenido bibliográfico y documental sirvió de soporte para la construcción del marco referencial teórico, además de puntualizar aspectos históricos importantes con relación a los tratados internacionales en favor a las personas mayores, así como aspectos contextuales (demográficos, situacionales, etc.) normativos, institucionales, de opinión pública, entre otros, relacionados con el tema de investigación y a través de esto obtener como resultado recomendaciones hacia la política que se analizó.

Como en el proceso de investigación documental se dispone, esencialmente, de documentos, que son el resultado de otras investigaciones, de reflexiones de teóricos, lo cual representa la base teórica del área objeto de investigación, el conocimiento se construye a partir de su lectura, análisis, reflexión e interpretación de dichos documentos. En dicho proceso se vive la lectura y la escritura como procesos de construcción de significados, vistos en su función social. En cuanto a la lectura, se tiene la posibilidad de elegir los textos que se desean leer y aquéllos que son pertinentes y significativos para las investigaciones. No se persigue un significado único; se busca la construcción de la propia comprensión del texto, la explicación de la realidad a la que se hace referencia.

Las bases de datos utilizadas fueron las del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Nacional (CONEVAL), el Instituto Nacional para Personas Adultas Mayores (INAPAM), Gobierno de México, el Diario Oficial de la Federación (DOF), SCOPUS, la Biblioteca Virtual de la UACJ (BIVIR), por mencionar los más destacados y los de mayor relevancia para esta investigación.

De los anteriores mencionados, se utilizaron documentos de índole política y social que tuvieran relación con información acerca del Envejecimiento y Vejez en México vinculado con la atención a personas mayores a través del asistencialismo de las políticas y programas pensados para este grupo poblacional.

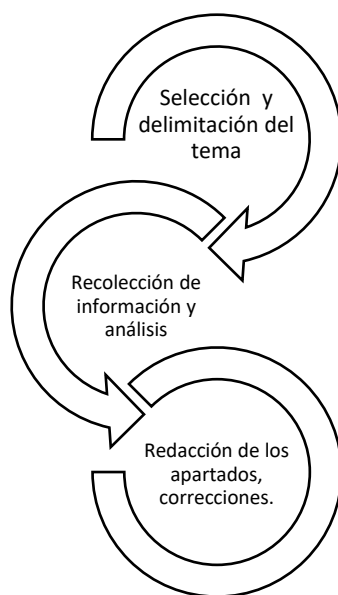
La investigación documental es un ejercicio de pensamiento complejo, por ejemplo, Foucault (2003) señala todas las implicaciones que tiene el acercamiento al análisis de un

documento. Este autor añade que la reflexión de las ideas, pensamientos y saberes que contienen los documentos ha de verse como el trabajo y la realización de una materialidad documental que presenta en cada sociedad formas específicas y organizadas; es decir, que está sujeta a transformaciones que se generan como resultado inevitable de la evolución de la historia del pensamiento y de los conocimientos, la cual, en sus diferentes épocas, da fe de la multiplicidad de rupturas y discontinuidades.

Del análisis documental y de las implicaciones discursivas que subyacen en él, constituyen un asunto en el que confluyen lo psicológico, lo cognitivo, lo contextual, lo ideológico. De allí su complejidad, creándose así un entramado por naturaleza imbricado, que obliga a incursionar con una visión reticular del proceso. Esto lo corrobora T. van Dijk (1980) al señalar que cuando se analiza un discurso cualquiera, nos introducimos en una esfera interdisciplinaria, por cuanto les atañe a ciertas áreas de las Humanidades y de las Ciencias Sociales como la Psicología, la Sociología, la Comunicación de masas, el Derecho, la Teología, la Psiquiatría, la Antropología, la Filosofía. Todo ello en virtud del hecho de que el discurso determina y a la vez involucra funciones pragmáticas, cognoscitivas y sociales.

Para el desarrollo de esta investigación se realizaron los siguientes pasos que se muestran en la gráfica a continuación:

**Figura no.3 Proceso a seguir para el desarrollo de la investigación**



Fuente. Elaboración propia a partir de Rojas Soriano, 2013.

Para la investigación social, el trabajo documental, no es sólo una fuente o técnica de recolección de información, se constituye en una estrategia de investigación con particularidades propias en el diseño del proyecto, la obtención de información, el análisis e interpretación. Como toda estrategia con enfoque cualitativo, la investigación documental combina fuentes diversas. Su expresión más característica se encuentra en trabajos basados en documentos recogidos en archivos oficiales o privados que son su materia prima fundamental.

Realizar una investigación documental trajo consigo las siguientes ventajas; conocimiento científico basado en fuentes primarias o secundarias comprobadas, desarrollo social y académico como investigadora, para el entorno analizado y los afectados por la temática, así como la base para la realización de otros proyectos académicos.

De igual manera se obtiene el aumento de conocimientos, con relación a los aspectos cognitivos se obtiene un reforzamiento de la memoria y facilidad de adquisición de datos de información. También es importante resaltar el Incremento de organización y distribución de ideas de autores y propias, precisando la reflexión. Además de que se sintetizan y aprovechan los contenidos proporcionados en [bases de datos electrónicas] y fuentes impresas. El análisis documental realizado en este trabajo de investigación permitió exponer el contexto situacional de las personas mayores y los vínculos socio/políticos entre emisor/ receptor (gobierno/población); los intereses y conocimientos propios como analista, a través de la vinculación que se establece entre los nuevos y los existentes elementos informativos.

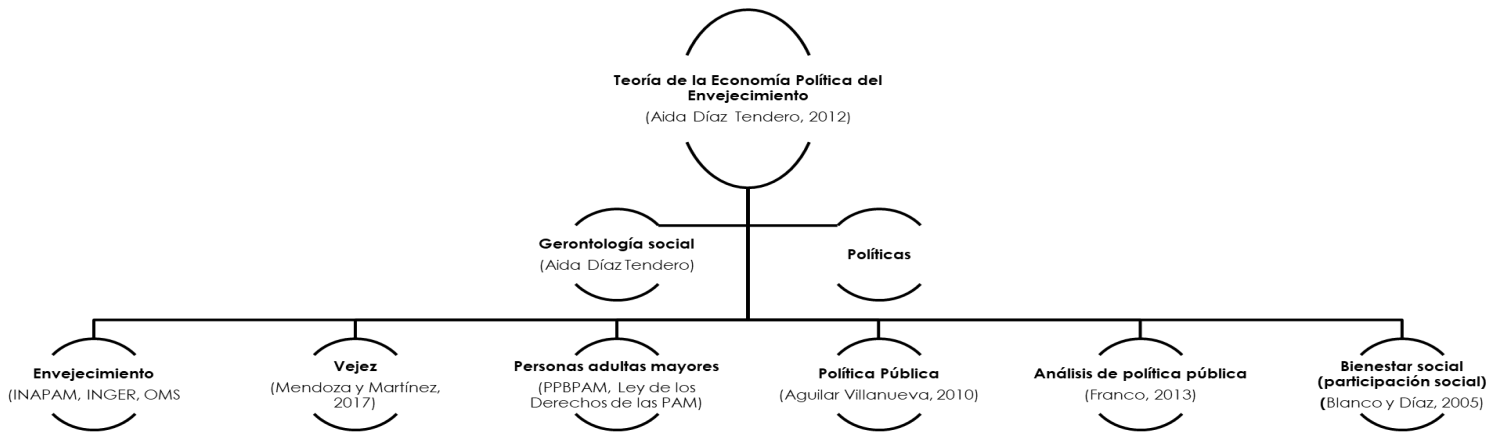
Tener localizada la información con sus lugares de ubicación a través de un control interno y personal, facilita el uso y/o el manejo de los datos encontrados para una mejor sistematización. Con el fin de general una propuesta a la política que observe participación pública, inclusión social, derechos humanos, etc.

De manera que la investigación documental, permite en primera instancia verificar las conclusiones obtenidas en la investigación, ya que la información recolectada queda organizada y distribuida además de encargarse de mostrar los hallazgos dejados a lo largo del tiempo. Esta investigación documental permite generar conocimiento a través del

análisis realizado a una política que se promovió como ley constitucional, de manera que se ofrece fuentes de información para interpretar y mejorar las políticas públicas para personas mayores, buscando impactar en su bienestar.

La información que se recabó y el análisis realizado a partir de esta, permitió de esta manera crear los ejes teóricos de los cuales partes los principales sustentos para la investigación a partir de visión tanto institucional como de autores destacados en los temas:

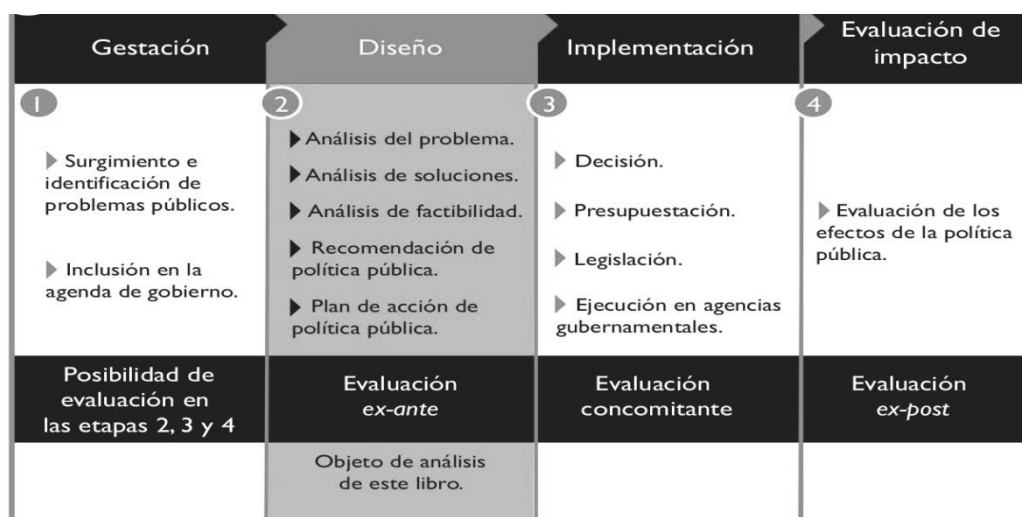
**Figura no.4 Ejes teóricos de la investigación**



Fuente. Elaboración propia

Cabe destacar que se utilizó un modelo de referencia para el análisis realizado a partir de la idea de Franco Corzo (2013), sobre sus aportaciones acerca del diseño de políticas públicas viables, a partir de las cuales se retoman momentos específicos para realizar recomendaciones y ubicar donde se debe integrar la participación de las personas mayores:

**Tabla no.2 Ciclo de vida de las Políticas Públicas**



Fuente. Franco Corzo, Julio, 2013. Diseño de Políticas Públicas, México. IEXE editorial.

Tomando en cuenta que mi recomendación insiste que en la primera etapa, la de gestación es donde recomiendo que entra la narrativa de las personas mayores, con el propósito de hacer inclusivos los puntos donde se debe generar esta inclusión social y participación ciudadana de las personas mayores:

- 1) Etapa de gestación; con relación al surgimiento e identificación de problemas público, es pertinente realizar consultorías a personas mayores de los diferentes Estados de la República Mexicana a través de los institutos que prestan servicios y atención a este grupo poblacional. Asimismo, a través de las dependencias estatales y municipales, establecer personas mayores que representen en las sesiones de cabildo abierto, por ejemplo, a la población mayor para el trato de las problemáticas identificadas en la agenda de gobierno.
- 2) Etapa de diseño; En el primer punto a realizarse dentro de esta etapa se realiza el análisis del problema, mismo que es fundamental para el desarrollo de los siguientes análisis, durante este primero se debe incluir la narrativa de la población objetivo para una mejor comprensión del contexto situacional que viven de manera cotidiana que se complementará con las aportaciones de profesionales y expertos en la atención de personas mayores. De igual manera, se recomienda durante el análisis de factibilidad, considerar las proyecciones de crecimiento poblacional, es decir, el envejecimiento demográfico así como el perfil de las personas mayores con adecuación por zona geográfica o Estado considerando los

aspectos biopsicosociales y culturales. Para esta etapa de la política, Franco Corzo (2013) recomendando realizar lo denomina una *Evaluación ex ante*, dentro de la cual, debe incluirse también algún tipo de comité formado por personas mayores para que sea posible de esta manera la participación ciudadana de este grupo poblacional y se retomen sus narrativas, puesto que son sus opiniones las que competen para mejorar las políticas que se crean en pro a su bienestar.

- 3) Etapa de implementación; se rescata en este punto considerar los tratados internacionales a los cuales México, forma parte, para la formulación de políticas públicas, mismas que dieron lugar para el caso mexicano la formulación de *Ejes rectores de política pública nacional a favor de los adultos mayores, los ejes son; Cultura del Envejecimiento, Envejecimiento Activo y Saludable, Seguridad Económica, Protección Social y Derechos de las Personas Adultas Mayores*. Por otro lado, en lo que respecta a la ejecución a partir de agencias u órganos gubernamentales, se debe partir de buscar un consenso político donde los tres niveles de gobierno actúen de manera organizada y establezcan una comunicación interinstitucional que permita una atención integral. De esta manera, al momento de realizar la *Evaluación concomitante*, se podrá usar los resultados de esta misma para la capacitación y mejora de los funcionarios públicos que participen en la implementación del programa.
- 4) Etapa de evaluación de impacto; al ser esta una política que recientemente se estableció como trascendental ante la Constitución Mexicana, se debe de establecer la evaluación tanto de órganos externos como de la población objetivo para identificar aspectos susceptibles de mejoras de manera periódica.

Finalmente, cabe decir que la presente investigación parte del análisis de las políticas públicas, específicamente las dirigidas a las personas mayores en México. Conocer cómo se constituye el proceso y los elementos requeridos para diseñar una política permiten un mejor análisis del panorama de envejecimiento y vejez. La estrategia de investigación documental, en el caso de esta investigación, por un lado, ofreció las herramientas para el acceso a información pertinente y por otro, posibilitó la rigidez científica requerida en un proceso investigativo. Bajo un método y una metodología cuidadosa, fue que se generó el análisis y la propuesta de la política mexicana dirigida a

los adultos mayores, a partir del modelo de Ciclo de Vida de las Políticas Públicas de Franco Corzo (2013).

## **Capítulo 2. Políticas Públicas para el Envejecimiento**

El proceso de envejecimiento poblacional inició en los países desarrollados desde hace varias décadas y llegó más tarde a países de América Latina. En México, se ha llevado a cabo desde los años ochenta y noventa, con un repunte en la discusión sobre las políticas públicas en relación con este proceso de envejecimiento y vejez, tal y como se observará en este capítulo.

### **2.1 Historia de las políticas públicas**

En el marco del proyecto: “Implementation of the Madrid Plan of Action on Ageing and the Regional Conference on Ageing<sup>6</sup>”, Huenchuan (2004) propone entregar un análisis de los avances en la incorporación de la vejez y envejecimiento en el marco jurídico y programático de los países de la región.

---

<sup>6</sup> Implementation of the Madrid Plan of Action on Ageing and the Regional Conference on Ageing o el Plan de Acción de Madrid constituye un nuevo y ambicioso programa para encarar el reto del envejecimiento en el siglo XXI. El Plan de Acción se centra en tres ámbitos prioritarios: las personas de edad y el desarrollo, el fomento de la salud y el bienestar en la vejez y la creación de un entorno propicio y favorable, sirve de base para la formulación de políticas y apunta a los gobiernos, a las organizaciones no gubernamentales y a otras partes interesadas las posibilidades de reorientar la manera en que sus sociedades perciben a los ciudadanos de edad se relacionan con ellos y los atienden.

En primer lugar, contextualiza el tema en el marco más amplio de los derechos humanos de las personas mayores. La especialista en temas de envejecimiento y encargada de la coordinación técnica del seguimiento regional del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, Huenchuan, examina los principales instrumentos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

En segundo lugar, realizó un análisis comparado de constituciones de veintidós países de la región y de leyes específicas en favor de las personas mayores de seis países de la región. En tercer lugar, expuso los conceptos principales sobre políticas de vejez y los elementos para su análisis y seguimiento, además de presentar las tendencias de las actuales intervenciones a favor de las personas mayores.

Es pertinente enfatizar los análisis enfocados en la implementación de programas que otorguen apoyos económicos y sociales, y es que se identificó en todos los instrumentos en que se establecen derechos de las personas mayores, ya sea directamente o por extensión, se reconoce que hoy en día el asunto no es sólo proporcionarles protección y cuidados, sino también asegurar su intervención y participación en la sociedad.

Es decir, más allá de la norma de ciertos derechos se debe distinguir si las personas mayores son objeto de protección o sujetos de derecho, una vez diferenciado será factible la planeación de políticas públicas no asistencialistas. La distinción entre objeto y derecho para Sandra Huenchuan se fundamenta en que el objeto en sí mismo no tiene conciencia del derecho y disfruta pasivamente de la garantía que éste otorga, en tanto que el sujeto es una parte activa en la construcción y ejercicio de los derechos. En las últimas décadas, la sociedad mexicana ha experimentado cambios demográficos notables, éstos han propiciado, entre otros fenómenos, el aumento de la población de la llamada tercera edad.

Por otro lado, en el contexto de envejecimiento poblacional es imprescindible disponer de información pertinente para la generación del conocimiento y el análisis de las condiciones de las personas mayores, de modo que se puedan formular políticas y programas específicos para su cuidado y atención. En esa dirección Manrique Espinoza (2013), realizó el estudio titulado “*Condiciones de salud y estado funcional de los adultos mayores en México*”, el objetivo de dicho estudio fue generar un diagnóstico de las principales condiciones de salud y del estado funcional de los ancianos mexicanos, con

base en una encuesta con representatividad nacional, así como en los estratos urbano y rural.

Se caracterizó por ser un estudio descriptivo con una muestra de 8 mil 874 personas mayores de 60 años o más con representatividad nacional a partir de los cuales se analizaron indicadores asociados con las principales condiciones de salud y del estado funcional, obteniendo como resultados que los principales padecimientos en esta población son la hipertensión (40 %), diabetes (24%) e hipercolesterolemia (20%), con relación a los indicadores de salud mental, 17.6 % presentó síntomas depresivos; 7.3 %, deterioro cognitivo y, 7.9 %, demencia. Para el estado funcional, 26.9 % reportó dificultad para realizar actividades básicas y, 24.6 %, para actividades instrumentales.

A partir de los datos obtenidos llegaron a la conclusión de que es necesaria la puesta en marcha nuevos modelos de atención para hacer frente a la creciente prevalencia de las enfermedades crónico-degenerativas en la vejez, así como al aumento de la discapacidad y consecuente dependencia que resulta de ellas, una demanda social para la cual el gobierno federal tendrá que analizar las posibles soluciones y/o reformulación de políticas públicas que atienden estos aspectos de esta población.

La especialista en temas de envejecimiento Huenchuan et al (2007) unió conocimientos para la elaboración de una *“Guía metodológica para la evaluación participativa de políticas y programas, en el marco de la Estrategia Regional sobre el Envejecimiento”* el cual tuvo como objetivo general proporcionar elementos conceptuales y metodológicos, para realizar una evaluación participativa de los mecanismos de aplicación de la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, con la finalidad de que esta guía apoyara a los países en el proceso de evaluación de los avances logrados con lo establecido en la Estrategia Regional y, consecuentemente, con el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Al tratarse de una guía, para este enfoque no se requirió una muestra representativa de participantes, la mayoría de las técnicas que utilizaron estas autoras fueron de orden cualitativo (como la entrevista semiestructurada, los grupos focales o la observación participante). Los resultados esperados, es que, a través de su utilización, se lleve a la práctica una evaluación participativa de una política o un programa dirigido a las personas mayores.

Con relación a lo anterior, por su parte, Caro (2003) a través de su investigación de *“La vulnerabilidad social como enfoque de análisis de la política de asistencia social para la población adulta mayor en México”*, planteó como objetivo analizar la actual política de asistencia social para la población adulta mayor en situación de vulnerabilidad que permitiría establecer algunos criterios para mejorar dicha política en el contexto mexicano. Caro, llegó a la conclusión con este estudio que el potencial del enfoque de vulnerabilidad social y su aplicación en la creación de políticas públicas y sociales, puede lograr que los actores involucrados, públicos o privados, asuman el compromiso de disminuir las situaciones sociales contingentes que generan condiciones de riesgo, y generen políticas para el fortalecimiento y diversificación de activos. Por otro lado, puede potenciar las capacidades de los individuos, hogares y comunidades para que hagan frente por sí mismos a situaciones de riesgo y permitan el acceso a oportunidades.

De otra manera, Rubio y Garfias (2010), realizaron un análisis comparativo con el objetivo de determinar los tres principales programas: la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años en el Distrito Federal; el Apoyo para Adultos Mayores del Programa Oportunidades; y el Programa 70 y más los dos último de competencia federal, en el año 2010, en lo que a las conclusiones respecta Rubio y Garfias más allá de la discusión sobre universalidad o selectividad, están de acuerdo en que es fundamental la congruencia en la política pública a nivel nacional en montos, cobertura y edad, siendo fiscalmente realistas.

Para estos investigadores los programas sociales dirigidos a la población adulta mayor contribuyeron cubriendo la insuficiencia de la seguridad social, más del 40 por ciento de las personas de 70 años y más no gozan de la seguridad de un ingreso proveniente de una pensión o jubilación o de un programa social, mientras que se presentan algunas duplicidades en alrededor del 10 por ciento de los casos.

Consideran que la solución debe estar, idealmente, integrada a un sistema de seguridad social nacional y no como un conjunto ad hoc de programas sociales administrados por distintos niveles de gobierno que carecen de una visión global nacional de la situación. Por lo tanto, es necesario analizar también la edad a la cual debería iniciarse la cobertura de la seguridad social ya que actualmente hay una brecha entre la edad de retiro y la edad mínima considerada en los programas de adulto mayor.

Por otra parte, Razo González (2014) planteó conocer las respuestas de los gobiernos, a través de diversos instrumentos de política pública, como decretos y leyes que dan soporte normativo a las acciones y su fundamento en las recomendaciones internacionales, para este tema del envejecimiento y los adultos mayores que enmarcan la estructura institucional y técnica de las acciones implementadas.

Razo, argumentó también que es necesario revisar la participación de otros actores interesados en el tema que van presionando para reorientar o validar acciones gubernamentales. Así como afirma mediante este estudio que el avance en el enfoque de las políticas de vejez a nivel internacional ha puesto el énfasis en los derechos humanos de todos los ciudadanos y en la necesidad de que las sociedades sean amigables e incluyentes.

Este enfoque obliga a las instituciones a proponer políticas cada vez más amplias, que demandan ya no sólo la cooperación interinstitucional, la transversalidad en los tres niveles de gobierno, el federalismo con todos los estados y la vinculación con los poderes legislativo y judicial, sino además requieren la participación de otros actores interesados en el tema como los institutos de investigación y las instituciones académicas, que cuentan con personal con los conocimientos relacionados con el proceso de envejecimiento, la etapa de la vejez y la problemática de los adultos mayores, con ello para Razo se podrá dar soporte a las acciones; otro actor fundamental son las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones privadas dedicadas a brindar servicios a la vejez, que tienen un conocimiento empírico de los problemas asociados con la vejez y su repercusión en la familia y la comunidad.

De esta manera, Hidalgo (1994) experto en Gerontología Social comparó las teorías gerontológicas sociales del “desapego” y de la “actividad”, conforme el estilo de vida de dos muestras de personas mayores de 60 años fue observadas y analizadas, cada uno en su entorno social. La primera muestra estuvo constituida por personas residentes en el Hogar para Ancianos “Carlos María Ulloa”. La otra muestra, consistió en personas que residen en sus propios hogares, todas ellas miembros del grupo “Amistad Sincera” de Guadalupe.

También se utilizó un grupo de control, constituido por aquellas personas mayores de 50 años matriculados en el curso sobre Sociología del Envejecimiento ofrecido durante el primer semestre de 1933 por el Depto. De Sociología de la UCR, como parte de sus

resultados obtenidos concluyó que el aislamiento y la separación de la corriente interactiva de la comunidad que producen las instituciones semi-cerradas (hogares para ancianos) son conducentes a que se acentúe el desapego entre los ancianos, enfatizándose, más bien, sus intereses escatológicos en lugar de una vida activa y llena de sustituciones. El desapego por parte de los ancianos es funcional para la sociedad en contexto, porque permite legitimar el “sacar” a los ancianos del mercado laboral y de la vida social activa, para dar cabida o lugar a miembros más jóvenes de la sociedad.

De acuerdo con Casas Torres (2006) se hace mención acerca de que, ya se dijo que los problemas de política son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad Elder y Cobb, (1993) y que, en el caso de las personas mayores, las cuestiones a abordar se relacionan directamente con la concepción de la vejez a partir de la cual se delinearán propuestas para lograr ciertos objetivos. A nivel programático, la concepción predominante ha sido la construcción de la vejez como carencias de todo tipo: económicas, físicas y sociales.

Las primeras expresadas en falta de ingresos, las segundas en falta de autonomía, la tercera en falta de roles sociales. Es decir, se define la intervención a partir de lo que las personas mayores no poseen en comparación con otros grupos sociales de acuerdo con un modelo androcéntrico de la organización y funcionamiento de la sociedad. Así que los instrumentos de políticas son paliativos para superar esas pérdidas o carencias, sin embargo, en las últimas reuniones y acuerdos de carácter internacional, aun cuando se han considerado estas situaciones, el marco para entender el envejecimiento es mucho más amplio.

Aunado a esto, la Montes De Oca (2010) planteó como objetivo mostrar la diversidad de enfoques con que se ha estudiado el envejecimiento y la vejez en México y en el mundo, para poder posicionar el papel que tiene la investigación sociodemográfica y sus aportaciones en el desarrollo del conocimiento sobre el tema, describió algunas de las principales posturas gerontológicas, se presenta el desarrollo científico en México y se distinguen las principales influencias que este ha tenido de Estados Unidos, Canadá, España, América Latina y el Caribe. Todo ello para delinear las distintas formas de envejecer que existen en función de los condicionamientos sociales, económicos y

culturales, a los que se trata de explicar por medio de categorías como género, edad, clase social, etnia/ raza, lugar de residencia y condición migratoria.

La propuesta de esta investigación trata de recuperar las dimensiones sociales que pueden aportar lecturas sobresalientes sobre la población adulta mayor en el diseño de políticas públicas. Montes de Oca (2010) mostro algunas de las discusiones internacionales más relevantes a fin de poder seducir al lector a seguir analizando al envejecimiento desde una perspectiva más global. De igual manera, busco mostrar de forma breve algunas de las orientaciones de política sobre envejecimiento y sus lineamientos fundamentales. Un aspecto muy importante en la discusión actual sobre envejecimiento tiene que ver con la heterogeneidad que existe no solo en la dimensión sociológica sino también en la de los procesos demográficos a nivel de las naciones y de las regiones, así como de las formas de vivir la vejez.

La discusión al respecto según la investigación de Montes De Oca ha mostrado que existen diferencias estructurales entre hombres y mujeres en la vejez, así como en los diferentes grupos de edad, las diferentes etnias y razas, o clases sociales; además, se ha mostrado cómo el lugar de residencia y la condición migratoria pueden ser otras categorías de análisis que imprimen factores relevantes al proceso de exclusión del envejecimiento. Un apartado original es el que ofrece una revisión de las principales geografías que pueden influir el pensamiento gerontológico sobre envejecimiento y vejez en el mundo.

La influencia de Norteamérica, España y América Latina y el Caribe están presentes en el desarrollo de esta investigación y es importante que el lector la pueda distinguir. México se encuentra en terreno fértil por la etapa en la transición demográfica y porque cada vez existe más consenso sobre la importancia de una mayor participación científica en el estudio, análisis y diseño de políticas públicas hacia la vejez, el envejecimiento y la población adulta mayor.

Para Ara Bergum (2014) los drásticos cambios en el tejido social debido a la rápida urbanización, la migración masiva, la pobreza, la discriminación y los estereotipos a causa de la edad y el género, junto al énfasis en la familia nuclear, afectaron el bienestar de las personas mayores, incluso en la sociedad oriental. A su vez, en el Plan de Acción

Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002), supuso una nueva y enérgica agenda para abordar los asuntos del envejecimiento en el siglo XXI, a través del foco en el envejecimiento activo.

Para ello, se definieron tres áreas prioritarias de acción: personas mayores y desarrollo; mejora de la salud y del bienestar en la vejez; aseguramiento y promoción de entornos de apoyo para las personas mayores que reorienten la forma en que las sociedades perciben, interactúan y cuidan a su población adulta mayor. A excepción de Europa, y Canadá, el resto de los países no han desarrollado políticas, programas o acciones en línea con el Plan de Acción Madrid, con el propósito de crear oportunidades para la inclusión social desde un enfoque de derechos, prevenir la marginalización, la discriminación y la exclusión de las personas cuando envejecen.

Con relación a lo anteriormente expuesto, González Marín (2018) llegaron a la conclusión de que muchos son los avances logrados, particularmente en el marco normativo en relación con las personas mayores. Aunque tales avances no se han concretado en instrumentos vinculantes que obliguen a las autoridades a hacer política pública con enfoque de derechos humanos para la población adulta mayor.

De igual manera, los esfuerzos de diseño de política pública federal están lejos de cumplir con los principios de igualdad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. Mientras en el ámbito local los esfuerzos han de concretarse en eficiente la coordinación y las capacidades de las instancias gubernamentales locales y sus representantes para implementar y presupuestar políticas públicas que lleven al goce y disfrute cada vez mayor de los derechos humanos por parte de las personas mayores, mucho más allá de los alcances logrados con la pensión alimentaria para adultos mayores.

Asimismo, Muñoz Hernández (2010) afirmó que un primer trazo en política pública de la vejez con el enfoque de integración social, ya que entre las políticas públicas elaboradas por el Inapam no aparece esta alternativa, sin embargo, en el trabajo de campo realizado en el barrio de Tepito encontramos que la Comunidad Participativa Tepito la aplica desde 1985. El enfoque de la vejez como asunto de integración social destaca la importancia de la familia para llevar a cabo las opciones de apoyo a los PAM tanto autónomos como dependientes.

Las dos opciones tienen como premisa básica que los PAM permanezcan en sus domicilios, con sus familias y en su barrio, con el fin de reducir la hospitalización y la institucionalización de los PAM. Ambas opciones se complementan: por un lado, se fortalecen las redes vecinales y se articula la participación de la comunidad de este grupo de población autónoma con los cuasi mercados de servicios a domicilio para las personas mayores dependientes. También se articula el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno para apoyar a las personas mayores.

Siguiendo esta línea de políticas públicas, Vera López (2016) a través de su investigación realizó un análisis conceptual del tema de la salud; enuncia las políticas públicas en salud; realiza un estudio comparado de la legislación del AM, en relación con el derecho a la salud en 10 países de América Latina y establecido las posibles estrategias que podrían fortalecer el sistema nacional de salud en México.

En este contexto, se hace necesario un análisis a partir de las ideas expuestas por Ferdous (2014) acerca de un:

“mayor entendimiento, conocimiento de campo y una toma de conciencia en el plano nacional sobre los factores del envejecimiento, la incidencia del género en este proceso y la necesidad de la inclusión social, para desarrollar planes de acción con presupuestos asignados y crear las condiciones para la integración social, la disminución de las brechas de capacidad y la remoción de los obstáculos y los riesgos que impone la sociedad a las personas mayores” (Ferdous, 2014, p).

Además, Ziccardi (2009) señala que las políticas sociales urbanas del DF se caracterizan por diseñar e implementar programas destinados a satisfacer las necesidades básicas de los sectores más pobres de la población que habitan en colonias populares y, en menor medida, en vecindades del centro de la ciudad. Es decir, son parte de lo que Brugué y Subirats (2003) denominan *políticas de necesidad*, cuyo objetivo es redistribuir para generar mayor igualdad social y urbana y, por esa vía, lograr una mayor inclusión social.

Pero al mismo tiempo, no son políticas simples de distribución de recursos, sino que son *políticas complejas* que implican la articulación de diferentes actores y acciones, el trabajo en red, la creación de un nuevo estilo de relación entre gobierno y ciudadanía, políticas de inclusión de estos barrios populares que deberán consolidarse institucionalmente en los próximos años. Se trata de una política social que genera acciones de *discriminación institucional positiva* en favor de los sectores de menores

recursos, a partir de privilegiar un criterio territorial de asignación de estos, seleccionando zonas homogéneamente pobres de la ciudad en todas las delegaciones del DF.

Uno de sus principales aciertos es trabajar socialmente para contrarrestar la marcada segmentación social y segregación urbana, pero un aspecto que le resta eficacia para lograr los fines que se propone es el tratarse de programas diseñados y realizados desde una administración extremadamente centralizada y sectorializada.

## **2.2 Marco normativo internacional sobre el envejecimiento poblacional**

A continuación, para una mayor integración y comprensión, así como para estandarizar las conceptualizaciones manejadas hasta este momento de la investigación, me parece pertinente agregar el marco jurídico internacional del envejecimiento con el fin de conocer como desde los ámbitos internacionales se han implementado diversas declaraciones, acuerdos y asambleas con la intención de generar lineamientos que guíen la capacidad de proporcionar soluciones al respecto.

Como primer referente la Declaración Universal de los Derechos Humanos emitida por la Organización de las Naciones Unidas en 1948, indica en los siguientes artículos:

- Artículo 1: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.
- Artículo 2: Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Para Rosa M. Flores (2018) esta declaración es un ideal común que convoca a los países miembros a promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin embargo, al ser aspiracional no está formalizada jurídicamente, por lo

tanto, los Estados no están obligados a llevarla a cabo quedando sólo como un compromiso de carácter moral.

Aunado a lo anterior, la Organización de las Naciones Unidas como precursor importante en la generación de acuerdos y convenciones, así como en la procuración del bienestar y la protección de las personas mayores contribuyó para que se llevaran a cabo los eventos que se mencionaran a continuación.

Habremos de considerar y abordar a partir de estas cuestiones, la Asamblea General que convocó la primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en 1982, en la que se elaboró un informe con 62 puntos conocido como el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento.

La Asamblea hizo un llamamiento para que se llevaran a cabo acciones específicas en temas tales como la salud y la nutrición, la protección de los consumidores de mayor edad, la vivienda y el medio ambiente, la familia, el bienestar social, la seguridad de ingresos, y de empleo, la educación, y la compilación y el análisis de datos de investigaciones.

En 1991 la Asamblea General adoptó los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, que enumeraban 18 derechos de las personas relativos a la independencia, la participación social, la atención, la realización personal y la dignidad. Al año siguiente, la Conferencia Internacional Sobre el Envejecimiento se reunió para revisar el Plan de Acción y adoptó la Proclamación sobre el Envejecimiento. Siguiendo las recomendaciones de la Conferencia, la Asamblea General de la ONU proclamó el año 1999 año Internacional de las Personas de Edad.

Las acciones sobre el Envejecimiento continuaron en 2002 cuando se celebró en Madrid la Segunda Asamblea Mundial sobre el envejecimiento. Esta adoptó una Declaración Política y el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento de Madrid con el objetivo de diseñar una política internacional sobre envejecimiento. El plan de Acción abogaba por un cambio de actitud, de políticas y de prácticas a todos los niveles para aprovechar el enorme potencial de las personas mayores en el siglo XXI.

Las recomendaciones de acción específicas del Plan dan prioridad a las personas mayores y el desarrollo, la promoción de la salud y el bienestar en la vejez, y la protección de un entorno propicio y de apoyo para estas personas. La relación entre vejez y pensiones no solo es compleja y multifacética, sino también dinámica.

Los arreglos institucionales que funcionaron en el pasado requieren modificarse de cara a las nuevas tendencias demográficas que se muestran irreversibles. En este contexto, se hace necesario adecuar el papel de los diferentes actores de la sociedad en la construcción de un futuro mejor para la población de mayor edad.

### **2.3 Políticas públicas para personas mayores en México; un enfoque nacional y local.**

En México las ciudades de la frontera norte inician un crecimiento sostenido, refiere Medina (2019) a partir de la década de los cincuenta hasta entrado el siglo veintiuno. En una primera etapa se dio por actividades comerciales estimuladas por los requerimientos de Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial y de atender sus centros agrícolas del suroeste del país vecino. Estos fenómenos estimularon el sector servicios de estas ciudades, provocando el aumento de la migración hacia la frontera; además, porque sirvieron de nodos comerciales y de transportes, lo que ocasionó que Tijuana, Municipio de Juárez, Mexicali, Reynosa, Matamoros, Chihuahua y Ensenada crecieran a tasas mayores de 8% entre los cincuenta y sesenta.

El segundo proceso que interviene en su crecimiento fue el boom de la industria maquiladora que se presentó en México a partir de la década de los 70 en todas las ciudades fronterizas, acelerándose en los noventa y los primeros años del siglo XXI (Bass, 2013; Castellanos, 1981).

En estas ciudades, el tema de la vulnerabilidad social recibió poca atención porque se pensaba que no era una problemática grave, debido a que su presencia no se relacionaba con la falta de ingresos de la población, por la dinámica de empleo que genera la industria maquiladora, sin considerar que estaba vinculada con factores relacionados a la falta de

acceso a servicios públicos como lo indica Guillen (1990) u otros bienes (Pick y Buttler, 1990).

Es decir, Llera (2019) indicó que el proceso de envejecimiento en la zona de la frontera norte es todavía incipiente pero no por ello estático; aunque no se manifiesta de lleno en las áreas urbanas en su conjunto, es evidente que se empieza a materializar en ciertos sectores habitacionales dentro de las ciudades fronterizas. Por ello, las autoridades en algunas ciudades aún no alcanzan a percibir la relevancia de dicho proceso tal como acontece en el Municipio de Juárez, Chihuahua.

Sin embargo, en el caso del Municipio de Juárez, el rápido crecimiento poblacional y urbano generó un patrón urbano con déficit de infraestructura sobre todo en la periferia urbana. De igual manera, las zonas consolidadas más antiguas de la ciudad presentan vulnerabilidad social como resultado del deterioro de la infraestructura urbana y el envejecimiento de la población residente en la zona, lo cual dificulta la organización y cohesión de los grupos sociales.

En palabras de Arellano (2010) la situación del Municipio de Juárez tiene que ver con “el rezago en las condiciones de vida de los habitantes de Municipio de Juárez es provocado por dos causas: la primera, es que a pesar de la creación de empleos por parte de la maquiladora, éstos han sido empleos de baja remuneración con salarios que incluso no son suficientes para la subsistencia alimentaria de las familias, lo que lejos de incrementar el nivel de vida de los trabajadores, lo ha disminuido. La segunda, es que el tratamiento que el Estado mexicano (tanto el gobierno federal como el gobierno estatal) ha dado a esta localidad, no ha sido adecuado; es decir, el gasto necesario en infraestructura no ha correspondido, ni al crecimiento demográfico, ni al crecimiento económico de la región, creando problemas en el sistema social que conllevan a un deterioro en el nivel de vida de la población” (p. 63).

En el Municipio de Juárez, el gobierno municipal fomenta una convivencia entre personas mayores y sus familias, la Dirección de Centros Comunitarios y el Desarrollo Integral de la Familia realizaron el intercambio de mesa directiva del Consejo del Adulto Mayor y celebraron el aniversario de fundación del lugar en el 2019, mismo que aumenta la posibilidad de interacción entre los aspectos sociales y personas de las personas mayores que asisten a los Consejos del Adulto Mayor.

Parte todo el trabajo que se realizó, se contemplaron campañas de salud y protección al adulto por si alguien pretende despojarlos de sus bienes. Por su parte, el DIF cuenta con más de 76 comités de adultos mayores que se reúnen en centros comunitarios, casas o iglesias donde hacen distintas actividades. En el caso de los centros comunitarios, estos cuentan con talleres de manualidades, cocina, repostería y hasta de computación donde también participan adultos mayores.

Las organizaciones sociales y académicas coinciden en que los adultos mayores de Chihuahua se desenvuelven en un entorno proclive a la vulnerabilidad y la precariedad, tal indica Lucero (2018), asimismo, El coordinador de Planes y Programas del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), Luis Alfonso Herrera Robles, durante su exposición Pobreza Urbana y Vejez, explicó que en Municipio de Juárez algunos adultos mayores sufren condiciones sociales adversas como abandono familiar, pobreza urbana, precariedad laboral, desafiliación institucional, vulnerabilidad social, inseguridad y hasta violencia familiar.

Así mismo, la investigación del Instituto Nacional de las Mujeres “Situación de las personas adultas mayores en México”, publicado en el 2015, indica que “el 12 por ciento de las mujeres y el 9.2 por ciento de los hombres adultos mayores viven solas/os, en hogares unipersonales, lo que cual puede significar estar en situación de vulnerabilidad ante cualquier emergencia o necesidad que no puedan satisfacer por ellas/os mismas/os”.

Académicamente el perfil de las personas adultas mayores ha sido poco documentado, a pesar de tener múltiples investigaciones y datos que se actualizan periódicamente a través de instituciones y organizaciones responsables de los datos poblacionales. Al respecto, el INAPAM<sup>7</sup> realizó en el 2015 un estudio acerca del perfil sociodemográfico de este grupo poblacional en el Municipio de Juárez dentro del Estado de Chihuahua, basándose en otras investigaciones que buscaban determinar los rasgos de estas personas mayores.

El INAPAM proporcionó dichos rasgos que mostraron que para este grupo poblacional la esperanza de vida para el año 2010, en hombres era hasta los 66 años y para las mujeres correspondía a 75 años. Con relación a las personas adultos mayores

---

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores en México

pertenecientes a una etnia indígena, se registraron 9,768 que corresponde al 3.4 % del total de la población.

Lo que refiere a que la ubicación por zona corresponde a un 78.7 % de personas adultas mayores en zona urbana y un 21.2 % en zona rural tal como indicó el INAPAM. Con relación a la pedagogía gerontológica, Chihuahua tenía en el año 2010 un 5 % de hombres mayores analfabetas y un 7 % de mujeres en la misma situación, representando con un 14.8 % de personas mayores sin educación y por contraste, las personas mayores entran en representación a nivel educativo únicamente con un 6.7 % de educación superior, tal cual, lo evidencia Gómez Zermeño (2013), ante la necesidad de generar estrategias para favorecer la educación del adulto mayor; recomendaron que se debería partir de enfoques más flexibles, privilegiando la comunicación e interacción con el otro y que están encaminados a elevar la calidad de vida de las personas mayores.

Investigaciones recientes han demostrado la importancia del aprendizaje permanente (como una actividad psicosocial), para una mejor Calidad de Vida. El aprendizaje puede ser visto como una actividad que mantiene a las personas activas, pero también les permite aumentar su creatividad, el desarrollo personal, las habilidades personales y la satisfacción vital. El aprendizaje permanente es, por lo tanto, una poderosa herramienta que, con frecuencia, parte de la dimensión del Desarrollo Personal (Shalock y Verdugo 2002)

La educación puede proporcionar una herramienta útil, mediante el fomento y desarrollo de la capacidad de seguir aprendiendo. Aprendiendo de lo que sucede a nuestro alrededor y lo que nos pasa, y de este modo adaptarnos. Esto se puede alcanzar gracias a los cursos o actividades relacionadas con la historia más cercana, la sociedad actual o la sociología, para comprender los cambios actuales y las tendencias futuras.

Otros cursos y actividades como la filosofía o la psicología pueden ayudar a entender mejor a nosotros mismos y para tener un mayor control de los cambios. Por último, los temas relacionados con la economía o la tecnología ayudan a entender mejor las habilidades prácticas y las competencias necesarias para mantener incluidos.

La calidad de vida es un concepto que hace referencia a las condiciones de vida deseadas por una persona en relación con ocho necesidades fundamentales: bienestar

emocional, relaciones interpersonales, bienestar material, desarrollo personal, bienestar físico, autodeterminación, inclusión social y derechos (Schalock, 1996).

Asimismo, el INAPAM destacó a través de la determinación del perfil sociodemográfico que la calidad de vida de las personas adultas mayores, tienen que ver con su estado civil, pues las relaciones personales influyen en su bienestar social y personal. La estadística revela que personas adultas mayores solteras son un 6.5 %, casados se encontraban en el 2015 el 52.1 %, en unión libre el 6.4% y separados, divorciados o viudos, 4.1 %, 3.1 % y 27 %, respectivamente.

La evidencia empírica sobre la asociación de distintos aspectos de las relaciones sociales (diversidad de la red social, participación en actividades comunitarias, apoyo emocional recibido, rol jugado en la vida de los demás, disponibilidad de un confidente, etc.) con el proceso de salud-enfermedad ha llevado a la elaboración de distintos modelos conceptuales especialmente útiles para la investigación científica.

Para Berkman y Glass (2000), al estudiar cómo influyen las relaciones sociales en la salud, proponen un modelo en el que las redes sociales de un individuo actúan por medio de mecanismos psicosociales (entre los que se incluyen el apoyo y la vinculación sociales) sobre unas vías comunes, fisiológicas (eje hipotálamo-hipofisario, reactividad cardiovascular, sistema inmune, etc.), psicológicas (sentimiento de bienestar, autoestima, locus de control, capacidad de adaptación, etc.) o comportamentales (hábitos de vida saludables o nocivos), que son las que acaban produciendo los efectos sobre la salud.

Por otro lado, el tipo de vivienda de las personas mayores corresponde al 33 % con vivienda alquilada, el 12 % en casa prestada y el 52 % propia. Con relación a las personas mayores que recibían en el año 2015 ayuda de algún programa de gobierno se tiene lo siguiente: el programa Prospera daba pensión al 40 % de la población, 65 y más apoyaba al 15 % y el gobierno estatal (DIF estatal) con el 18 %, (INAPAM, 2015).

Dadas las dinámicas de Municipio de Juárez, tal como lo indicó Sánchez y Coral (2019): “la localidad se caracteriza por ser un polo de atracción de personas en edad de trabajar, el adulto mayor se ha convertido en pilar familiar como apoyo para el cuidado y resguardo de la población infantil y en ocasiones hasta juvenil; empero también se ha de

considerar que las personas mayores en su mayoría comienzan a ingresar en sus años de jubilación. La salud y el bienestar de este segmento demográfico más antiguo tiene implicaciones, ya que han iniciado la búsqueda de políticas públicas que deriven en programas sociales y así como espacios que satisfagan sus necesidades” p. 7

Se concluye, a partir de la literatura revisada hasta el momento se puede identificar que hay una extensa gama de estudios basados en la evaluación de programas, políticas o servicios, pero muy pocos toman como protagonista a la persona mayor para que sea este grupo de población los que participen en el proceso de evaluar las políticas que se están implementando pensadas para su bienestar o para dar solución a sus demandas. Lo antes visto muestra, que el adulto mayor se perfiló como un ciudadano que ha sido desvalorizado y que sin embargo requiere de un perfil inclusivo a sus derechos sociales y a sus necesidades actuales.

### **Capítulo 3. Las personas mayores como sujetos de derechos de políticas asistencialistas**

En esta parte del capítulo se presentan las acciones interinstitucionales en relación con las acciones programáticas internas del programa y la relación de esto con la población objetivo a la que se busca favorecer y el impacto del proceso operativo en este grupo poblacional, se permite visualizar de manera más clara los procesos a seguir de principio a fin para la operacionalización de esta política.

#### **3.1 Posicionamiento del gobierno y operación del programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores**

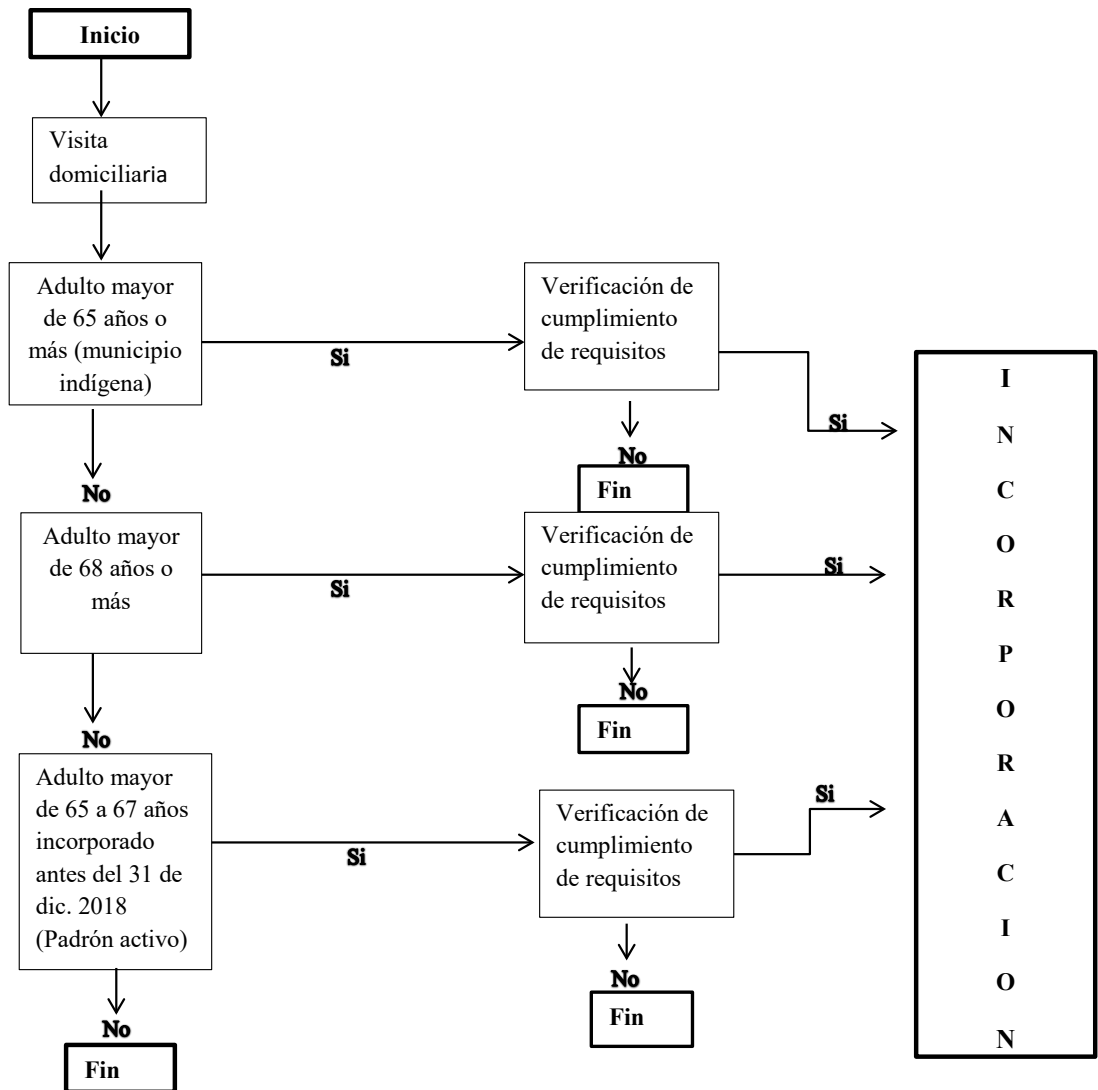
A través del primer informe de Gobierno (2018-2019) se argumenta que el Gobierno de México, con la finalidad de reducir las condiciones de vulnerabilidad de las personas adultas mayores a partir de 2019, crea el Programa universal "Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores" con un apoyo de 1,275 pesos mensuales para cada una. Este apoyo representa una mejora significativa respecto al entregado hasta 2018, al duplicar el monto, y la universalización de la pensión al establecer como único criterio de elegibilidad el tener 65 años o más de edad si se reside en un municipio indígena o 68 años o más de edad si se reside en un municipio no indígena.

A junio de 2019, el Programa cuenta con un Padrón Activo de Beneficiarios de 7,480,998 adultos mayores, número superior en 46% al padrón a finales de 2018. Del total de sujetos de derecho 635,022 residen en municipios indígenas y/o afromexicanos. Entre enero y junio de 2019, a través del Programa se ejercieron 53,347.0 millones de pesos

(incluye gastos de operación). Los recursos destinados a la entrega de apoyos económicos en este periodo tuvieron un incremento de 207.6% respecto al mismo periodo de 2018, al pasar de 17,163 a 52,786 millones de pesos.

Para mayor entendimiento de la dinámica de operación del programa adjunto a continuación un diagrama de flujo que exponen a través del DOF (2019):

**Figura no.5 Proceso de selección para la incorporación al Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores**



Fuente: Diario Oficial de la Federación, 2019

## **Instancia Normativa**

### **Comité Técnico de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores**

Se integrará un Comité Técnico de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para resolver los casos no previstos en las presentes Reglas de Operación. Dicho Comité se Integrará por los siguientes funcionarios:

- a) Presidenta. - Subsecretaria de Desarrollo Social y Humano.
- b) Secretario Técnico. - Director General Atención a Grupos Prioritarios.
- c) Vocales. - Subsecretaria de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional.

## **Coordinación Institucional**

Con la finalidad de alcanzar la universalidad de sujetos de derecho que ejerzan su derecho a la Pensión, la UR celebrará convenios de colaboración con las dependencias pensionarias federales y estatales, así como con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, a fin de que transfieran las bases de datos de sus pensionados y personas adultas mayores que cumplan con los requisitos de acceso a la Pensión. Las dependencias que transfieran datos de sus pensionados y personas adultas mayores serán cada una, responsables de la información que proporcionen.

## **Proceso de Operación**

La Pensión estará a cargo de la Secretaría de Bienestar a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, con domicilio en Av. Paseo de la Reforma 116 Col. Juárez, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06600, Ciudad de México, Teléfonos 5141-7972 ó 5141-7974. Las áreas que ejecutan, operan e implementan la Pensión son: la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios y las Delegaciones de Programas para el Desarrollo.

Jueves 28 de febrero de 2019 DIARIO OFICIAL

## **Proceso de acceso**

El proceso para el acceso a la Pensión es el siguiente:

- a) Las Delegaciones de Programas para el Desarrollo serán las responsables de llevar a cabo el registro estatal de las personas solicitantes que cumplan con los criterios de elegibilidad y requisitos de acceso establecidos en las presentes Reglas de Operación.
- b) El mecanismo de entrega se realizará por medio de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo en coordinación con la UR, mediante tarjeta bancaria; a los sujetos de derecho que no cuenten con ese medio de cobro, se realizará el pago en efectivo

a través de las oficinas de representación o a través de algún medio idóneo. La UR podrá realizar las acciones tendientes para lograr la bancarización de los sujetos de derecho.

### **Promoción y Difusión de la Pensión**

Las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, en coordinación con la UR, serán las encargadas de realizar la promoción de la Pensión, dando a conocer los apoyos que otorga, así como los criterios de elegibilidad y requisitos de acceso, de acuerdo con lo establecido en las presentes Reglas de Operación.

### **Difusión para la entrega del Apoyo**

- a) La publicación de las Reglas de Operación en el Diario Oficial de la Federación.
- b) Difusión de las Reglas de Operación en el Portal de Internet de la Secretaría de Bienestar.
- c) Difusión de las Reglas de Operación en el Portal, a través de las Delegaciones de Programas de Desarrollo.
- d) Entrega de material, dípticos, folletos informativos y operativos de levantamiento en campo, por las personas facultadas por la Secretaría.

### **Gastos de Operación**

El monto destinado por la instancia ejecutora para los gastos de la operación de la Pensión, será de hasta el 3.61% del Presupuesto asignado, es decir, se destinará el 96.39% de total del monto presupuestario para ejercerlo en gasto de subsidio.

### **Enfoque de Derechos**

La Comisión Económica para América Latina en su publicación denominada “Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía”, refiere que las condiciones de desigualdad de las personas adultas mayores con respecto a la sociedad, son similares a otros grupos discriminados, como personas indígenas, mujeres o personas con discapacidad; ello con base en los estándares sobre los cuales las sociedades se han constituido, así como su incapacidad para incluir a los que considera diferentes en condiciones dignas e iguales. La seguridad social es un elemento fundamental para el desarrollo sostenible y por ende para cumplir con la Agenda 2030 acordada por las Naciones Unidas en 2015.

La meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) exhorta a implementar a nivel nacional sistemas de protección social para todos, lo que representa una oportunidad para la construcción de un bien público universal. Su diseño e implementación, además de prevenir y erradicar la pobreza, permitiría alcanzar un mejor nivel de vida para todos y todas, reduciendo así la cultura del privilegio y asegurando que nadie quede atrás. Combatir las desventajas en el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores es un imperativo de la administración 2018-2024, ya que persisten diferencias en el trato, negación de derechos y estereotipos vejatorios hacia las personas adultas mayores.

Es por ello que, el gobierno de la República decidió realizar un rediseño de la política pública enfocada al bienestar de las personas adultas mayores, en un primer momento reconociéndolas como titulares de derechos y contribuyendo a un piso mínimo solidario de protección social, a través de una pensión no contributiva de tendencia universal, como parte de una estrategia de desarrollo social inclusivo y sostenible para toda la población.

### **3.2 Perfil de las personas mayores desde una visión asistencialista**

El envejecimiento de las poblaciones se determina por el comportamiento de los indicadores de cada país (tasa de fecundidad, natalidad, morbilidad, letalidad, migración), por tanto, este comportamiento es diferencial por región. En México el grupo poblacional de 65 a 69 años se mantiene relativamente uniforme, y se incrementa a partir del grupo de edad de 70 a 74 años, hasta llegar a una relación de 126 mujeres por 100 hombres en el grupo de edad de 75 y más.

Para 2018 se estima en el país una población femenina en edad fértil (15 a 49 años de edad) de 34.1 millones, que representan el 53.4% de la población femenina total. La mitad de las entidades federativas muestran porcentajes por arriba del promedio nacional. Para el Estado de Chihuahua el porcentaje total de mujeres con relación a la fecundidad corresponde a un rango de 52.5 a 54.9 %.

La tasa global de fecundidad que se define como el número promedio de hijos que tendría una mujer durante su vida reproductiva; que para 2018 a nivel nacional fue de 2.2

hijas(os) por mujer, donde Chihuahua forma parte de ese porcentaje. Para el 2016, se registró un total de 62,313 nacimientos de los cuales 30,844 fueron mujeres y 31,469 corresponden a el total de hombres nacidos, dando lugar a un índice de masculinidad de 102 (INEGI, 2016).

Las mujeres representan poco más de la mitad de la población estatal (50.7 %). En términos proporcionales, la relación por sexo es de 97.1 hombres por cada 100 mujeres (Encuesta Intercensal, 2015). En términos de la población adulta mayor de 60 años y más años, las mujeres en este rango de edad se encuentra en mayor proporción (10%) en relación con la de los hombres en este mismo rango (9.2 %). Lo anterior se explica por la mayor sobrevivencia de las mujeres.

Se estima que para el año 2030, una proporción significativa de la población chihuahuense, es decir más del 10.2 por ciento, contará con una edad superior a los 65 años. Desde el ámbito de las políticas públicas se debe coadyuvar a afrontar el fenómeno de envejecimiento sin pobreza y motivando una reducción en la incidencia de enfermedades. Los cambios en la composición etaria de la población afectarán a todas las áreas del desarrollo social y económico, por ejemplo, la estructura de los hogares y las familias, niveles de empleo, asistencia social, salud, por citar algunos.

En la República Mexicana hay 121.0 millones de personas y, de acuerdo a la Encuesta Intercensal de 2015, 21.5 por ciento se considera indígena de acuerdo con su cultura, historia y tradiciones, 1.6 por ciento se considera en parte indígena y 74.7 por ciento no se reconoce como indígena; sin embargo, sólo 6.5 por ciento de la población de tres años y más habla alguna lengua indígena.

Por su parte, en el Estado de Chihuahua hay 3.5 millones de personas y, conforme a la Encuesta Intercensal de 2015, 11.3 por ciento se considera indígena de acuerdo con su cultura, historia y tradiciones, 1.6 por ciento se considera en parte indígena y 83.6 por ciento no se reconoce como indígena. El total de personas mayores indígenas con 65 años y más corresponde a 231,783.

Estos grupos son sujetos de una atención especial y de estrategias en el marco de respeto que establece el Artículo 4º Constitucional que considera como fundamental,

entre otros aspectos, el impulso a los pueblos indígenas. Se debe de partir del reconocimiento a su cultura, su memoria y cosmovisión, el andamiaje y la experiencia para acceder a la toma de decisiones sobre sus recursos naturales, su territorio y sus potencialidades sociales, económicas y políticas.

De ahí la importancia de proporcionar la información necesaria para desarrollar un marco de comprensión de este cambio demográfico que permita estimar y analizar las principales características de las personas mayores, específicamente, del Estado de Chihuahua y el Municipio de Juárez para finalidad de este trabajo, lo cual servirá para abordar diversos aspectos del contexto en el que se desarrollan cotidianamente las personas mayores, dentro del cual a su vez se implementan políticas públicas que aparentemente consideran estos aspectos de este grupo de población para que las políticas sean suficientes y de calidad.

El Estado no cuenta con los mecanismos de planteamiento, los sistemas de información ni las capacidades técnicas suficientes ni adecuadas para una eficaz toma de decisiones. Por lo que es necesario conocer el perfil de la población para quienes son emitidas las políticas públicas a través de las cuales se busca beneficiar a dicha población.

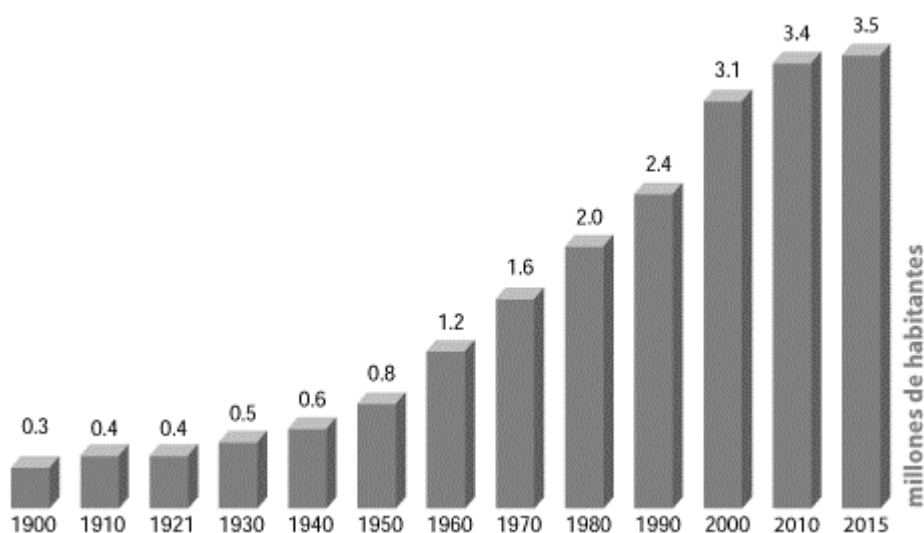
A su vez, la sectorialización de la acción del Estado produce tensiones múltiples entre la naturaleza de los problemas y los mecanismos institucionales y organizacionales establecidos para atenderlos. La frondosa diferenciación funcional genera la especialización no sólo temática sino también en la relación con actores, facilitando las capturas burocráticas, alentando la fragmentación de los problemas y el desarrollo de visiones compartamentalizadas y, con frecuencia, competitivas.

La heterogeneidad del país hace que ciertas políticas deban atender a las especificidades situacionales y a las diferencias en la disponibilidad de recursos y de capacidades. Esa heterogeneidad enfrenta un federalismo muy particular, con un centro que no se despliega consistentemente en favor de la construcción de capacidades locales y que no modifica el patrón de distribución conformado por la fuerte tradición centralista que persiste aun luego del profundo proceso de transferencia de funciones a provincias y municipios.

Esta cuestión se hace crecientemente relevante pues el gobierno nacional depende para la instrumentación de ciertas políticas, programas y proyectos (productivos, territoriales, sociales, de empleo, etc.) de las administraciones subnacionales, dando lugar a relaciones en torno al financiamiento, gestión, supervisión, coordinación y evaluación que dan origen a una negociación permanente.

En el 2015, en el estado de Chihuahua fueron censadas 1, 804,299 mujeres y 1,752,275 hombres, dando un total de población de 3,556,574 habitantes. De la población total, 282,725 habitantes son personas mayores de las cuales 50.3% son mujeres y 49.6% son hombres. El municipio de Juárez, registro 1, 391,180 habitantes, de los cuales el 6.3 % son personas mayores.

**Gráfica no. 1 Habitantes del Municipio de Juárez**



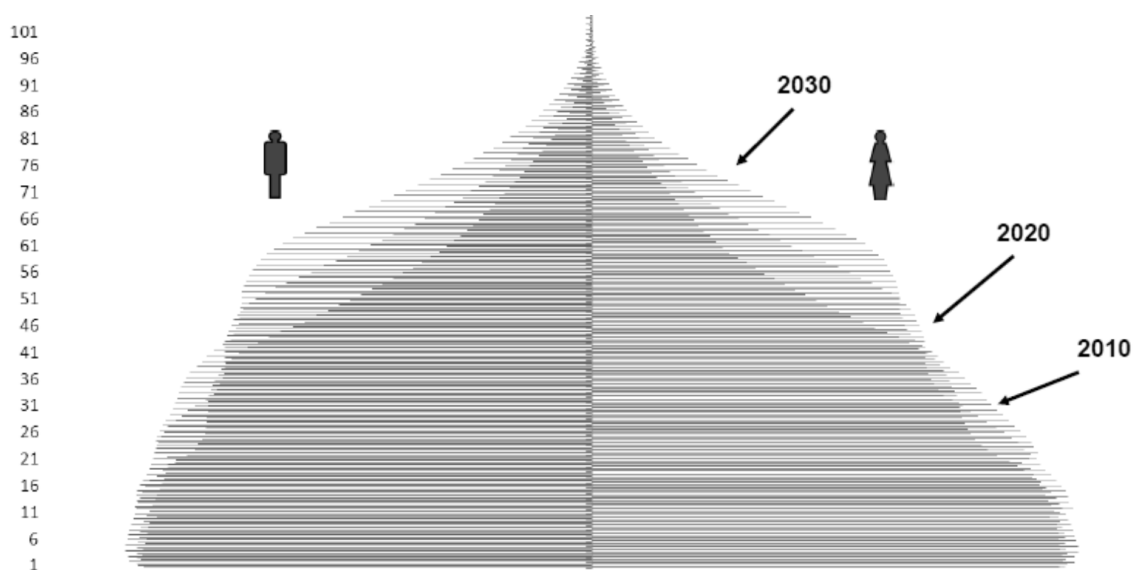
FUENTE: INEGI. Censos de población 1900-2010. INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

A través de los datos que se observan en la gráfica, se logra identificar que de 1900 a 2010, la población en Chihuahua creció casi 11 veces, sin embargo, de 1910 a 1921 la población no aumentó. A partir de 1960, el estado ha tenido un ritmo de crecimiento constante por lo que la esperanza de vida en el 2016 para mujeres en Chihuahua fue de 76.5 años mientras que para los hombres de 70.6 años, así lo manifestó el INEGI (2016), asimismo, se observó que en otras entidades de México y en otros países del mundo, las mujeres en Chihuahua viven, en promedio, más que los hombres.

En cuanto al incremento de la población de 60 y más años el municipio de Juárez destaca al igual que otros municipios de la entidad con una de las tasas de crecimiento más alta (4.5 %), incluso mayor que la cifra estatal (3.5 %). De prevalecer con esta tasa, el número de las personas mayores de estos municipios se duplicará en cerca de 18 años.

En términos de distribución territorial, el proceso de envejecimiento poblacional refleja una alta concentración de adultos mayores en las grandes ciudades, como son Chihuahua y el Municipio de Juárez, pues allí residen 55 de cada 100 mujeres de 60 años y más años y 48 de cada 100 hombres en igual rango de edad. Cabe mencionar que esta diferencia por sexo, a favor de las mujeres, tiene que ver con el alto índice de sobrevivencia femenina como se demostró en párrafos anteriores.

**Grafica no.2 Estado de Chihuahua: Pirámides de Población,  
2010, 2020 y 2030**



Fuente: CONAPO. Indicadores Demográficos 1990-2030.

En la entidad, existe un marco legal que en conjunto otorga protección a los adultos mayores, preservación de sus derechos y estímulo a quienes apoyan la superación de este grupo fundamental de nuestra sociedad, la Ley de los Derechos de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Estado de Chihuahua, que tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores el ejercicio de sus derechos para propiciar una mejor calidad de vida y su plena integración al desarrollo social.

No obstante, la situación actual que caracteriza a una buena parte de los adultos mayores los coloca en una condición de vulnerabilidad, ya que aproximadamente el 49 por ciento de la población de 60 años o más, no cuentan con seguridad social, el 14 % tiene alguna discapacidad, principalmente de tipo motriz, visual y auditiva. Debido a la mayor esperanza de vida de las mujeres, es precisamente este grupo poblacional quien enfrenta en mayor grado estas desventajas.

Entre las principales causas generales de defunción, de este grupo de población, figuran las enfermedades no transmisibles, entre ellas las enfermedades isquémicas, diabetes mellitus, enfermedades y cerebrovasculares. Más de una tercera parte de los adultos mayores, se mantienen activos económicamente y se estima que poco más del 51 % de los ocupados o no percibe ingresos o éstos son menores a un salario mínimo.

En la actualidad carecemos de mecanismos institucionalizados de coordinación entre los grupos de interés que participen en el delineado de políticas públicas enfocadas a este sector; la toma de decisiones deberá tomar en conjunto las voluntades del Gobierno, sociedad civil, grupos empresariales e instituciones para enriquecer las propuestas y generar verdaderas acciones de cambio.

Actualmente, es necesario entender el desarrollo social como el fortalecimiento de sujetos de derechos; es decir, se debe entender los rezagos de pobreza, desigualdad y exclusión. Las acciones y los programas deben ser multidisciplinarios y contener estrategias enfocadas a los niveles comunitario, familiar e individual. Desde la óptica transversal, es necesario articular a los órganos de Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como los sectores privado, social y académico, para lograr mejores resultados.

De manera particular, el eje de Desarrollo Humano y Social, establece que las aspiraciones de la sociedad chihuahuense requieren una capacidad para otorgar mayores oportunidades, dignificar la libertad, valorar positivamente el entorno en el que se vive e incrementar el desarrollo del potencial humano; impulsando el progreso de todas y todos en el ámbito de lo social, lo económico, lo político y lo cultural.

Para toda su población mayor el Estado cuenta con 28 centros gerontológicos mejor conocidos como asilos, casas de asistencia para adultos mayores y 120 clubs o centros recreativos donde los adultos mayores pueden realizar diferentes actividades físicas, manualidades, música, teatro, danza, charlas de cuidado y salud o simplemente encuentros de convivencia con sus contemporáneos.

A pesar de ser uno de los estados con mayor número de residencias geriátricas o centros gerontológicos para adultos mayores, aún faltan políticas públicas dirigidas para atender a este sector de la población. Por ejemplo incrementar la cobertura en salud para adultos mayores, apoyos económicos a las familias, creación de empleos, incentivos fiscales para que las empresas contraten a personas mayores, modificar las ciudades para que sean más accesibles.

La emigración de la población joven a las grandes ciudades del país o a Estados Unidos, también ha hecho que muchos adultos mayores se queden solos, sin familia y sin ningún otro tipo de apoyo, siendo más vulnerables a la soledad, aislamiento y maltrato, el Sistema de Desarrollo para la Familia (D.I.F) ha creado la Procuraduría del Adulto Mayor para atender los casos de violencia o abandono por parte de la familia aunque no ha dado el resultado que se esperaba, ya que los ancianos difícilmente hacen una denuncia.

Las remesas familiares son un componente fundamental para el desarrollo económico y social en el ámbito de los municipios y sus comunidades. En este sentido, dos municipios del Estado de Chihuahua se colocaron entre los principales receptores de remesas familiares a nivel nacional, siendo estos Juárez con cerca de 195 millones de dólares y Chihuahua, con 175 millones de dólares.

A pesar de que existen instituciones estatales que velan por los derechos y el bienestar de los adultos mayores, aún falta mucho camino por hacer en Chihuahua sobre este tema. En todo gobierno democrático, las políticas deben ir en beneficio de los ciudadanos a través de un diálogo con los diferentes sectores sociales y las autoridades, aunque esto, en algunos momentos, no se ve reflejado en el proceso de políticas.

De acuerdo con lo anterior, las políticas llevan todo un proceso donde se buscan soluciones a los problemas que aquejan a las poblaciones. Todas aquellas acciones son generadas tanto de los sectores gubernamentales como de la sociedad civil y en algunos casos de los sectores privados. En el caso de las políticas sociales vemos que sus procesos influyen en el avance de las sociedades que se encuentran en un nivel de desarrollo óptimo.

Cecchini y Martínez (2011) describen la política social como todo aquel proceso que incluye monitoreo, implementación, financiamiento y evaluación, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población de un país, región o localidad, considerando las organizaciones comunitarias y sociales. Asimismo, los componentes de una política social consideran la promoción social, las políticas sectoriales y la protección social. Todo esto arraigado a las políticas económicas que proveen los recursos para mejorar las condiciones de vida.

La política social se entiende como el proceso de acción que debe ser sistemático y estratégico desde el ámbito federal, estatal y local, con todos aquellos sectores que pueden influir. Toda política social, aparte de enfocarse en una forma asistencial, requiere elevar las condiciones sociales, mejorar la calidad de vida, contribuir a la participación social, generar el desarrollo local y sustentable, así como desempeñar la labor de reconocimiento y ejercicio de los derechos sociales de cada individuo.

En México, este tipo de asistencia social inició desde una perspectiva de caridad. Guadarrama (2000) realiza un recorrido histórico sobre la asistencia social en México, considerándola como una responsabilidad pública estatal y como un proyecto de Estado que empieza a formarse a mediados del siglo XIX. En este periodo, empieza a existir por parte del Estado liberal mexicano la responsabilidad de garantizar en la población bienestar en situaciones de pobreza. La Iglesia jugaba un papel importante en cuanto a la atención de las poblaciones menos favorecidas, ya que atendía a diferentes sectores: infancia, vejez, viudas, enfermos y a todos aquellos que requerían una asistencia.

Al ver estas responsabilidades en las instituciones religiosas, el Estado empezó a hacerse cargo de algunas casas de beneficencia a través del gobierno nacional, de los estados y municipios. La asistencia social atendía a los desamparados, viudas, enfermos,

huérfanos y a algunos sectores pobres. Tanto la asistencia social de instituciones religiosas como las gubernamentales tratan de responder a las necesidades de la población.

Las políticas sociales forman parte de la asistencia social pública y de los instrumentos considerados para combatir la pobreza; asimismo, busca promover y generar acciones para que las poblaciones vulnerables sean beneficiadas con programas y acciones de apoyo. Este enfoque sobre política social requiere varias configuraciones para mejorar la protección social y los servicios que se ofrecen.

Esto se retoma en estudios enfocados en la evaluación y el ejercicio de políticas públicas y del análisis de las políticas sociales que buscan combatir la desigualdad y el bienestar de la población mexicana (Agudo, *et al* 2015). El Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo social (CONEVAL) en su último informe se pudo observar que Chihuahua presentó una tendencia creciente en el componente normativo entre 2011 y 2019. De 2017 a 2019 no se registro cambio en este componente del índice. En de 14 variables de mantiene con todos los criterios señalados en el diagnóstico:

En principio la entidad cuenta con los lineamientos generales de la administración pública estatal para regular los procesos de planeación, programación y presupuestación en lo que se establecen criterios para la creación de programas, a partir de lo establecido en la Ley de Desarrollo Social de la Entidad.<sup>8</sup>

Asimismo, se mantienen vigentes los lineamientos generales para la evaluación de políticas públicas, programas estatales y de gasto federalizado de la administración pública estatal, en los que se establecen las pautas para realizar la evaluación en la entidad. De igual manera se encuentran vigentes las disposiciones específicas para la elaboración de las reglas de operación de los programas presupuestarios que otorguen ayudas o subsidios, con enfoque social y económico de 2015, que señalan los elementos que deben contener las reglas de operación, para el 2018 la entidad público las disposiciones

---

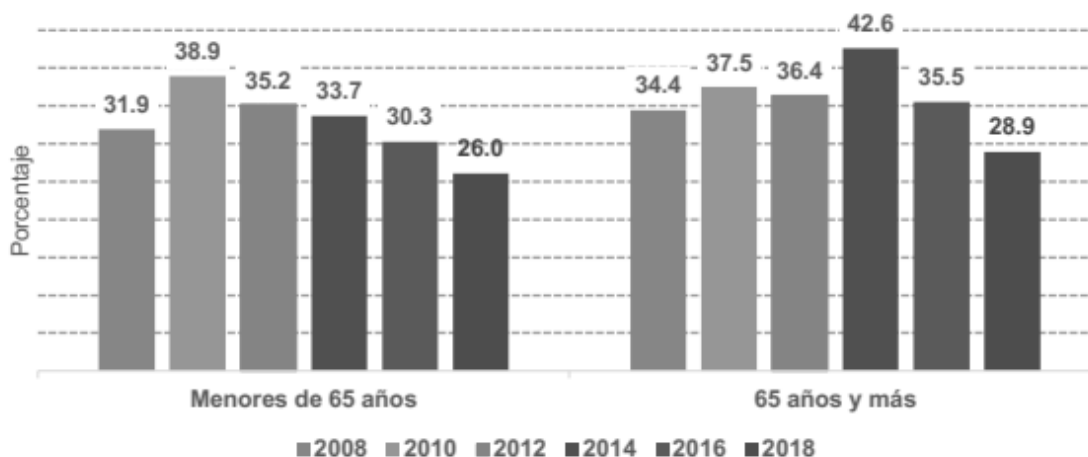
<sup>8</sup> La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia obligatoria en todo el territorio del Estado de Chihuahua y tiene por objeto garantizar el disfrute de los derechos sociales de su población, asegurándole el acceso al desarrollo social y humano, conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y los Tratados Internacionales ratificados por el Senado. La política, programas y proyectos estatales para el desarrollo social y humano, como instrumentos que aseguran el acceso y disfrute de los derechos sociales con pleno respeto a la diversidad, promoviendo la equidad social, elevando la calidad de vida y el bienestar general de los chihuahuenses.

específicas para el mecanismo de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de la administración pública estatal, en las que, para el tema del seguimiento de las evaluaciones, se detalla lo especificado en los lineamientos generales para la evaluación.

En 2018, el 41.1% de los adultos mayores estaba en condición de pobreza a nivel nacional. En Chihuahua, el porcentaje de adultos mayores en pobreza se situó 12.2 puntos por debajo del porcentaje nacional en el mismo año. En 2018, Chihuahua ocupó el lugar 24 respecto a las demás entidades federativas<sup>6</sup> por su porcentaje de adultos mayores en situación de pobreza, con aproximadamente 89,300 adultos mayores.

El porcentaje de adultos mayores en pobreza en el estado se redujo 5.5 puntos porcentuales entre 2008 y 2018, mientras que la población con menos de 65 años en la misma situación disminuyó 5.9 puntos porcentuales, como lo muestra la gráfica. Al comparar las mediciones de 2018 se constata que el nivel de pobreza de los adultos mayores es 2.9 puntos porcentuales mayor que el de la población con menos de 65 años.

**Gráfica no. 3 Evolución de la población en situación de pobreza en Chihuahua por grupos de edad, menores de 65 años y adultos mayores, 2008-2018**



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2016 y 2018

A manera de conclusión, tratar de perfilar o describir a los sujetos de derechos las personas mayores que acceden a programas sociales tanto a nivel federal como nivel

estatal, es encontrar o sacar a relucir que la ausencia de enfoque basado en los derechos humanos, aunado a la confusión sobre las atribuciones y obligaciones de las instancias públicas hacia la ciudadanía y la necesidad de contar con herramientas que valoren constantemente la efectividad de los programas y acciones de las instituciones públicas, son características que opacan el efectivo disfrute de los derechos humanos de todas las personas, tanto en el ámbito federal como en el ámbito local.

## **Capítulo 4. Relación de las personas mayores con la política pública en el Municipio de Juárez**

Este capítulo incluye una contextualización de la dinámica de la población de personas mayores en el Municipio de Juárez, ofrece una perspectiva local sobre la situación de este grupo poblacional que recibe una pensión no contributiva federal. Asimismo, se detalla la propuesta a la política pública Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, con recomendaciones y aspectos susceptibles de mejora del programa.

### **4.1 Dinámica social del adulto mayor a partir del uso de la política pública**

La Política “Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores” (PBPAM). Si bien ha habido denuncias por retrasos o faltas de pago, la aceptación del programa ha sido prácticamente unánime: izquierda y derecha parecen haber determinado que la pensión de carácter universal es justa y genera beneficios sociales claros.

En efecto, el programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBPAM) es un programa con grandes virtudes: permite apoyar a millones de personas que no cuentan con una pensión y genera beneficios indirectos para los familiares que deben cuidarlas. Asimismo, por su carácter universal, permite reducir el costo burocrático, el clientelismo y la corrupción en el otorgamiento de los apoyos.

Existe un problema con la PBPAM, sin embargo, que parece haber pasado desapercibido por analistas y críticos: su costo es prácticamente insostenible para las finanzas públicas. Para el ejercicio fiscal 2019, se le asignó un presupuesto de 100 mil millones de pesos (mmdp), 150% más que en 2018. Sin embargo, durante el primer trimestre de este año, la erogación real fue de 32 mmdp. De continuar el mismo nivel de gasto el resto del año, se sobrepasaría el presupuesto asignado en 28%. No obstante, dado que el gasto tenderá a crecer conforme se sumen sujetos de derecho al programa, el presupuesto podría rebasar en más de 30% lo programado.

Si bien debido a las dificultades en la implementación de los programas sociales este año el gobierno logrará balancear adecuadamente sus ingresos y sus gastos, el próximo año se generará el primer reto monumental para las finanzas públicas, una vez

que la mayor parte de los sujetos de derecho se haya registrado en dichos programas. De cumplirse con las metas de la PAM (otorgar un apoyo de corte universal a los adultos mayores de 68 años e indígenas mayores de 65 años), en 2020 el presupuesto requerido para el programa podría ascender a casi 150 mmdp.

Este programa significa un mayor riesgo presupuestario que cualquier obra de infraestructura o cualquier otro programa social porque crecerá de manera importante año con año. Si el gobierno decide mantenerla, al igual que sus otros programas prioritarios, se vislumbran 3 cursos de acción: 1) implementar una nueva reforma fiscal que probablemente reduzca el escaso crecimiento económico del que goza el país; 2) incrementar la deuda pública y con ello poner en riesgo la endeble estabilidad macroeconómica de México; o 3) seguir recortando el gasto y la inversión pública, afectando sectores como el medio ambiental y el turístico, así como la salud y la educación públicas.

Otra posibilidad que generaría menores distorsiones consistiría en realizar ajustes al programa, como: 1) establecer un tope máximo de ingresos para poder recibir el beneficio, para que quienes ya cuentan con una pensión digna u otros ingresos extraordinarios no reciban la PAM, 2) reducir el monto bimestral del apoyo, 3) incrementar la edad para poder recibir la pensión a, por ejemplo, 70 años y 4) una combinación de estas medidas.

Si bien la universalidad de este programa tiene sus beneficios, financieramente resulta onerosa. Con el fin de continuar apoyando a los adultos mayores que más lo necesitan sería deseable mejorar la focalización del programa y considerar un incremento en la edad requerida para recibir el beneficio. Los recursos del Estado son escasos y muchas cosas que serían deseables no son alcanzables.

De tal manera, en este mismo escenario deben agregarse las fallas encontradas en escenarios locales como es el caso en el Municipio de Juárez. Los sujetos de derecho del Programa de Bienestar para persona Adultas Mayores y con Discapacidad, manifestaron su inconformidad porque deben esperar hasta cinco horas para recibir su pago, debido a la cantidad de personas que hay, la desorganización del personal a cargo y el tráfico que se generó en las calles aledañas al Auditorio Multifuncional del Instituto Tecnológico del Municipio de Juárez (ITCJ).

Se anexan fotografías de una observación no participante durante el proceso de convocatoria en el Municipio de Juárez, en el comedor comunitario situado frente al monumento a Benito Juárez, ubicado en la zona centro de esta ciudad, a través de estas fotografías se puede evidenciar que para los procesos de convocatoria y entrega de pensiones no se tiene previamente pensado la ubicación de los lugares, así como el estacionamiento.

El lugar se encuentra cerca de una calle principal por lo que la calle se congestiona rápidamente debido a que muchas personas mayores tienen necesidades especiales con relación a la marcha, incluso algunos necesitan usar silla de ruedas u otro accesorio ortopédico, por lo que los familiares que los acompañaban se estacionaban en la calle ubicada justo al frente del lugar, inclusive, muchos familiares o acompañantes optaron por dejar dentro de los automóviles a sus personas mayores para evitarles el tiempo de espera y las condiciones no aptas dentro del lugar a sus familiares.

La única alternativa en cuestión de estacionamiento es pagar por acceder a un lugar para estacionar los carros a un costado del establecimiento, que pocas personas optaron por tomar ya que el tiempo de espera incrementaría la cantidad a pagar por el acceso al estacionamiento, las fotos se podrán observar en anexos.

Con lo anterior, podemos enfatizar que hasta el año pasado (2019), el programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores que entro en vigor con la administración del actual presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), no contaba con Reglas de Operación (ROP) lo que dejaba en incógnita muchas cuestiones con referente a la operación por parte de los servidores del programa o incluso el proceso con el que se adscribe a las personas mayores que buscan ser beneficiarias.

En el caso del Municipio de Juárez, se cuenta con 13 Gerontólogos que actualmente son parte del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y tal como lo indica la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Estado de Chihuahua, en el Capítulo II, de los principios, fracción IV, todo actor que se relacione con personas mayores debe fomentar:

“Solidaridad intergeneracional: Construcción o fortalecimiento de relaciones de respeto, apoyo, estímulo e intercambio de experiencias y conocimientos entre las personas adultas mayores y el resto de los grupos etarios que forman parte de la sociedad”(ROP, 2020, p.3)

En lo que respecta a la población objetivo que son las personas adultas mayores para el bimestre enero-febrero del año en curso, la pensión que era de 2 mil 550 ya será de 2 mil 620 pesos. Aquí en Chihuahua ya son más de 200 mil personas que están con la pensión, en el Municipio de Juárez, más de 53 mil personas adultas mayores, cumpliendo con lo planeado o programado que es atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

La característica de universalidad del programa está actualmente logrando aumentar la población de personas mayores que presentan necesidades o problemas en el Municipio de Juárez, incluso la operación del programa está logrando llegar a sectores marginados y vulnerables de la ciudad, entregando el beneficio económico en efectivo para quienes no puedes cobrarlo a través de la tarjeta bancaria.

Asimismo, este programa está cumpliendo con la protección de la seguridad económica de las personas mayores y sus hogares ante eventos de la vida, como el desempleo, la enfermedad o algún otro problema que se suscite. Sin embargo, se debe considerar que este ingreso en algunos casos no cubrirá del todo ciertas limitaciones que se tienen para obtener un ingreso suficiente para adquirir una canasta básica alimentaria y que alcance para los gastos personales de la persona mayor.

Con relación a lo anterior, la sociedad en general puede confundir que el programa este logrando proporcionar a más personas mayores este apoyo económico con proporcionar seguridad social, sin embargo este último no cumple con el objetivo de otorgar bienestar personal y social en la población mayor de este municipio fronterizo, no se comprenden el conjunto de transferencias y servicios de carácter solidario que protejan a los individuos y a las colectividades ante riesgos sociales; ni se logra reducir la vulnerabilidad social; así como tampoco se promueve de manera suficiente ni adecuada la recuperación ante las consecuencias de un riesgo social materializado, por lo tanto no existe una Cultura del Envejecimiento en el Municipio de Juárez, es decir, no se dignifican las distintas etapas de la vida, lo que a su vez señala la falta de inclusión social y el reconocimiento de la diversidad social en esta frontera.

Datos del INEGI señalan que en Chihuahua habitan al menos 260 mil 532 adultos mayores de 65 años quienes en su mayoría han estado expuestas a la vulneración de sus derechos fundamentales. En el Municipio de Juárez es común ver a los adultos mayores en asilos de ancianos o que viven de pensiones de trabajo, vendiendo alimentos en la vía pública, de empacadores y bajo el abandono de sus familiares.

Lo anterior no quiere decir que la atención ligada a las y los trabajadores bajo una relación formal a través de la cobertura de contingencias derivadas de la imposibilidad de obtener ingresos no sean atendidas, por el contrario, a comparación de otros programas para personas mayores se está aumentando la población objetivo y se está visualizando una población potencial para atender en el Municipio de Juárez, como lo es la población de personas mayores en territorios o grupos indígenas, lo que cumple con la universalidad en relación a los derechos humanos que pertenecen a todos los seres humanos en igual medida y se aplica a todas las personas sin importar su edad, etnicidad, género, religión o nacionalidad.

#### **4.2 Recomendaciones a la política pública Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; propuesta a los aspectos susceptibles de mejora.**

Todo lo planteado hasta ahora, es de utilidad para plantear las siguientes recomendaciones en forma de propuesta para que esta investigación pueda ser retomada en futuras investigaciones relacionadas al tema y que se continúe mejorando las políticas implementadas a personas mayores, para finalidad de este trabajo de investigación en específico la propuesta será entorno a la política Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, desglosados a continuación de manera puntual abarcando el ciclo de vida de la misma política para integrar los aspectos susceptibles de mejora derivados del análisis realizado en el presente trabajo, asimismo, aunque en las ROP del programa se aborda la perspectiva de género, es importante enfatizar que se debe considerar para la mejora de esta política las diferencias en el bienestar de los adultos mayores, tanto mujeres como hombres, en razón de las trayectorias de vida que siguieron.

Esto significa que las condiciones (económicas, de redes sociales, políticas, culturales y de salud) en que se encuentran las personas mayores son resultado de una

sucesión de significados y practicas específicas para cada sexo. Debido a que estas condiciones pueden favorecer o no la calidad de vida de los individuos.

Se trabajan los siguientes puntos: 1) Recomendaciones generales con respecto a las legislaciones a considerar, 2) Del Ciclo de vida de la política pública ,3) De las reglas de operación de la política pública

#### **4.2.1 Recomendaciones generales con respecto a las legislaciones a considerar**

Con lo expuesto anteriormente, se recomienda cumplir con los siguientes artículos y fracciones, considerando que se propone que las políticas tengan adecuaciones según la zona geográfica, específicamente en este caso, para el Estado de Chihuahua, de la ***Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Chihuahua***<sup>9</sup>:

##### ***Del capítulo primero; Artículo 7***

- III. Fortalecer la implementación de acciones afirmativas que favorezcan la aplicación de una estrategia integral en el Estado de Chihuahua, y
- IV. Coadyuvar en la elaboración e integración de iniciativas y políticas de cooperación para el desarrollo de mecanismos de participación igualitaria de mujeres y hombres, en los ámbitos público y privado.

##### ***Artículo 10.***

En la celebración de convenios o acuerdos de coordinación, deberán tomarse en consideración los recursos presupuestarios, materiales y humanos, para el cumplimiento de la presente Ley, conforme a la normatividad jurídica, administrativa y presupuestaria correspondiente.

##### ***Artículo 12.***

Corresponde al Titular del Poder Ejecutivo:

- IV. Garantizar la igualdad de oportunidades, mediante la adopción de políticas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios como acciones afirmativas.

---

<sup>9</sup> La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia general en el Estado de Chihuahua, y tiene por objeto regular, proteger y garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de igualdad entre el hombre y la mujer, mediante la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en los ámbitos público y privado, así como el establecimiento de acciones afirmativas a favor de las mujeres y de mecanismos institucionales que establezcan criterios y orienten a las autoridades competentes del Estado de Chihuahua en el cumplimiento de esta Ley. Consultese en: <http://www.stj.gob.mx/resources/data/sitemap/uighd/documentos/Ley%20de%20igualdad%20de%20hombres%20y%20mujeres%20del%20estado%20de%20Chihuahua.pdf>

#### **Artículo 14.**

De conformidad con lo dispuesto en la presente Ley, corresponde a los municipios:

- IV. Diseñar, formular y aplicar campañas de concientización, así como programas de desarrollo de acuerdo a la región, en las materias que esta Ley le confiere.
- V. Fomentar la participación social, política y ciudadana dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

#### **Artículo 15.**

La Política en materia de igualdad que se desarrolle en todos los ámbitos del Estado, deberá considerar los siguientes lineamientos:

- II. Garantizar que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos, acciones y convenios para la igualdad entre mujeres y hombres;
- III. Fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres;
- IV. Implementar acciones para garantizar la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para las mujeres y los hombres;
- V. Fomentar el cumplimiento del principio de igualdad entre mujeres y hombres en las relaciones entre particulares, y
- VI. Promover la eliminación de estereotipos establecidos en función del sexo.

#### **4.2.2 Del ciclo de vida de la política pública Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores**

Para una mejor comprensión y seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora a la política y al programa mismo en los diferentes niveles de gobierno, se deben considerar los informes y análisis de aquellos aspectos que contribuyen al mejoramiento del programa, así como la formalización y difusión de la información que se derive de este proceso.

#### **Etapa de gestación**

Previo a su creación, los programas deberán tener un diagnóstico claro y se deberá responsabilizar a las comisiones correspondientes que atienden a las personas mayores de facilitar la identificación de los problemas y/o necesidad de este grupo poblacional para que lleguen con mayor facilidad a la agenda de gobierno, apoyándose también de las organizaciones de la sociedad civil y las instancias pertinentes para la canalización al municipio o al nivel de gobierno que sea requerido, en este sentido se enfatiza establecer mecanismos que faciliten la coordinación entre instituciones, programas, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general, atendiendo de esta manera a la primera etapa identificada como Gestación.

Se debe previamente analizar de manera integral al grupo poblacional que se busca beneficiar considerando cuestiones socioeconómicas, sociodemográficas, así como aspectos familiares y personales, entre otros, que se consideren necesarios para abarcar la esfera biopsicosocial.

### **Etapa de diseño**

Al llegar a este punto se debe prestar especial atención al análisis de factibilidad de las políticas considerando en este caso las proyecciones de crecimiento poblacional de las personas mayores, así como el presupuesto asignado a la atención de estas personas con relación a las proyecciones de crecimiento. Justamente en esta etapa de la política es de suma importancia involucrar a los profesionales y expertos en temas de envejecimiento, vejez, al igual que involucrar a personas mayores a participar en las recomendaciones de la política pública ya que se considera vital escuchar de propia voz su realidad y las posibles soluciones a sus situaciones cotidianas. Lo anterior para lograr políticas públicas suficientes, integradoras, de alto impacto, acordes a necesidades cambiantes y a zonas geográficas diferentes.

En lo que respecta a la cuestión presupuestaria es de suma importancia considerar que los hombres llegan a la vejez con más recursos económicos, y generalmente tienen acceso a servicios de salud debido a que desarrollaron sus actividades en instituciones que les brindaron sistemas de jubilación y pensiones, mientras que algunas mujeres pueden llegar a la vejez vulnerables por su poca participación en actividades remuneradas a lo largo de su vida, su bajo nivel educativo, la falta de pareja durante la vejez y la pérdida económica y de protección institucional que ello puede representar, en muchos casos las

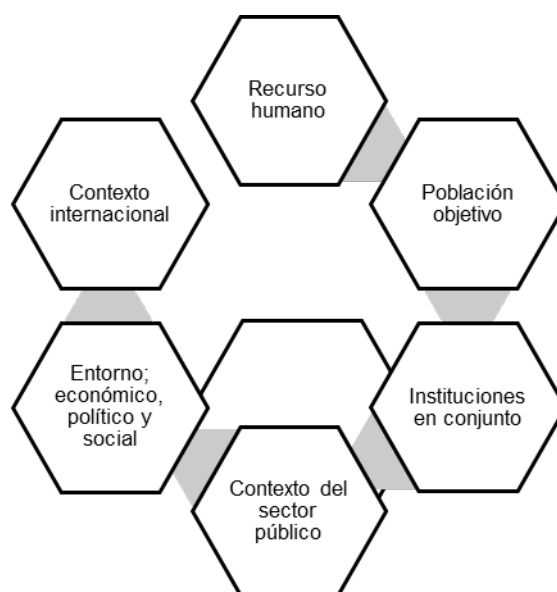
mujeres pertenecen a la economía informal, sin acceso a sistemas de pensiones institucionales por lo que es muy importante partir de esto para generar presupuestos basados en una perspectiva de género que tome a consideración los roles de mujeres y hombres al llegar a la vejez.

En esta parte es necesario fomentar la creación de órganos no gubernamentales especializados en el tema que se encarguen de realizar lo que se conoce como *evaluación ex ante*.

### **Etapa de ejecución**

Ahora bien, para una efectiva ejecución de una política es necesario que los siguientes elementos coadyuven de manera equilibrada y manteniendo una constante comunicación e interacción, buscando el trabajo multidisciplinario, interdisciplinario y transdisciplinario:

**Figura no. 6 Elementos necesarios en la etapa de ejecución de una política**



Fuente. Creación propia con información de Franco Corzo, 2013. Diseño de Políticas Públicas. México.

Para lo que corresponde a la evaluación concomitante, como ya se había mencionado anteriormente, lo ideal es que un agente externo se encargue de estas evaluaciones, sin embargo, el personal interno y en este caso los profesionales de Gerontología, en este

programa en específico, se recomiendan lideren a la par que otros profesionales lo que se conoce como el *seguimiento o monitoreo* que es un proceso que consiste en generar y analizar información sobre el avance en el cumplimiento de las metas del programa, a través de indicadores, y sobre el ejercicio de los recursos asignados a los programas. Esta actividad se realizará de manera continua durante la etapa de implementación con la finalidad de identificar áreas de mejora que puedan ser atendidas, por lo regular en el corto plazo, de tal forma que el curso de acción para la consecución de objetivos sea claro.

Para esta etapa, antes de continuar debe insistirse en la necesidad de un consenso político, para la toma de decisiones en momentos determinados y situaciones especiales. Debe de establecerse constitucionalmente, independiente a los partidos que se encuentren en cada administración de gobierno que los líderes políticos deben estar de acuerdo en asuntos que afectan al bien común incluyendo la defensa o la política exterior, esto para evitar someter a un grupo de la población que se considera prioritario, al vaivén de la contienda política para garantizar una cierta estabilidad.

En este sentido, la actual administración de Gobierno liderada por el Presidente Andrés Manuel López Obrador, ha logrado crear una política de Estado donde se estableció de manera constitucional que las pensiones no contributiva a través de este programa social, trascenderá a través de los diferentes sexenios, suficiente razón para prestar mayor atención en los análisis de presupuesto y la factibilidad en etapas tempranas del diseño de la política.

### **Evaluación de impacto**

Esto nos lleva a la última etapa del ciclo de vida de las políticas, donde también se llevará a cabo la *evaluación ex post*. Se debe realizar en momentos específicos, claramente definidos de una intervención. Con esto, se busca valorar la pertinencia del elemento evaluado del programa o política pública, por lo que es fundamental que, a fin de que las evaluaciones sean objetivas, deben ser llevadas a cabo por un agente externo o ajeno a la implementación de la política o programa pública. Justamente en esta última etapa también se deben crear comisiones conformadas por personas mayores para que ellos evalúen de propia voz y experiencia directa como sujeto de derecho, al programa y al personal que les ha prestado servicios.

### 4.2.3 De las reglas de operación de la política pública

Desde una perspectiva de política pública, las reglas de operación (ROP) de un programa que entrega beneficios directos o indirectos, ya sean económicos o en especie, constituyen el principal instrumento normativo que determina los alcances y la gestión del programa, y en muchos casos, es el único documento que refleja el diseño de la intervención; es decir, que establecen esencialmente el procedimiento para entregar los beneficios. Y aunque contienen una parte del diseño, no lo agotan en su totalidad, de tal manera que a continuación se manifiestan los aspectos susceptibles a mejoras que corresponden a las ROP de la política “*Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*”:

#### Para atención de objetivos general y específicos

##### Aspectos interinstitucionales

Es importante lograr la correcta comprensión de los términos a utilizar para la intervención que se busca otorgar a los sujetos de derechos del programa, así como asegurarse de que los actores involucrados logren coadyuvar a los objetivos planteados. Que el diseño del programa en primera instancia permita su evolución, conforme la transformación de las necesidades de política pública y que lo anterior quede expresado con claridad en el manual de usuario para los ejercicios de planeación o para la ejecución del programa.

#### Para atención de los lineamientos

##### Aspectos intergubernamentales

1. Con relación a la **cobertura** del programa considerando que la política específica puntualmente que tendrá cobertura en territorio nacional y que se deberán cumplir con los criterios de elegibilidad y requisitos; se debe contemplar la situación de migración de personas mayores a la república mexicana, teniendo en cuenta un enfoque de derechos humanos.
2. En lo que respecta a la **población objetivo**, debe de buscarse un consenso entre el marco jurídico de las leyes mexicanas para evitar vacíos o huecos jurídicos que puedan resultar en grupos de población doblemente beneficiados o en el caso contrario, excluidos.

3. Se debe considerar para los **requisitos de acceso**, tener a disposición de los aspirantes al programa la ayuda correspondiente en caso de necesitar ayuda para tramitar algún documento que le sea requerido.
4. Acerca de la ergonomía de los lugares donde se convoca a las personas mayores para la recepción de documentos es de suma importancia considerar los siguientes aspectos; los lugares deben estar estratégicamente ubicados en zonas céntricas y de fácil acceso con paradas de camión que se encuentren próximas al lugar, así como contar con estacionamiento suficiente y que no implique costo alguno para los aspirantes o acompañantes. En lo que respecta al acceso al lugar se debe contar con las rampas adecuadas para facilitar la entrada a personas en silla de ruedas o personas que utilicen algún tipo de ortesis. Las entradas deben estar despejadas y sin ningún tipo de obstaculización física que dificulte el acceso, lo que corresponde al interior del lugar o establecimiento utilizado debe tener una correcta iluminación, así como una ventilación suficiente. Es importante tener a consideración las posibles necesidades físicas de los aspirantes con relación a la audición, visión etc. Los baños deben ser ergonómicamente adecuados considerando espacio y las indicaciones emitidas por la *Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997*, para la Prestación de Servicios de Asistencia Social para Menores y Adultos Mayores, de la cual para este punto en específico se han de considerar las siguientes fracciones:

#### **5.5 Características de los locales.**

Para ofrecer servicios de asistencia social de calidad a los usuarios, se debe contar con infraestructura e instalaciones que les permitan llevar una vida digna y segura, que comprenden:

5.5.1 Acceso principal por medio de explanada para dar seguridad y protección al público usuario.

5.5.2 Acceso al área de servicios generales distante del acceso principal.

5.5.3 Acabados lisos, de preferencia con materiales existentes en la región.

5.5.3.1 En pisos interiores, en áreas de alto flujo como vestíbulos y salas de espera, deben emplearse materiales resistentes, antiderrapantes y de fácil limpieza.

5.5.3.2 En pisos exteriores, se debe utilizar materiales resistentes naturales o artificiales.

5.5.3.3 En pisos donde se requiera agua como sanitarios, baños y vestidores, se deben utilizar materiales antiderrapantes.

5.5.4 Área física con dimensiones suficientes para albergar el área de gobierno que comprende dirección, recepción, vestíbulo, acceso y oficinas administrativas de acuerdo al tamaño del establecimiento y su estructura.

5.5.4.1 El área física para los usuarios se debe determinar en función de las actividades y equipamiento específico de cada local, clima y asoleamiento de la localidad para su correcta orientación.

Con relación a la **NOM-001-SSA2-1993**<sup>10</sup>, que establece los Requisitos Arquitectónicos para Facilitar el Acceso, Tránsito y Permanencia de los Discapacitados a los Establecimientos de Atención Médica del Sistema Nacional de Salud, se tomarán a consideración las siguientes fracciones que también se desglosan en la primera norma que se menciona con anterioridad:

#### **5.6.1 Todo establecimiento debe contar con;**

5.6.1.1 Área física para el personal, con dimensión suficiente, iluminada y ventilada; baños y vestidores separados por sexo; número de muebles de acuerdo con el tamaño y reglamento de construcción vigente en la entidad; estantes para ropa, área de descanso, bodega general, área para artículos de aseo y depósito de basura.

5.6.1.2 Para los usuarios: debe existir W.C., lavabos y regaderas suficiente de acuerdo con el número de usuarios, tomando en cuenta el reglamento de construcción vigente en la entidad.

### **Para la atención con relación a los Derechos, Obligaciones y Suspensión de los y las sujetos de derechos del programa:**

#### **Aspectos internos**

---

<sup>10</sup> Esta Norma tiene por objeto facilitar el acceso, tránsito y permanencia de los discapacitados en las unidades de atención médica del Sistema Nacional de Salud y así coadyuvar su integración a la vida social. Asimismo, determinar los requisitos arquitectónicos que deberán cumplir los establecimientos de atención médica de los sectores público, social y privado, para brindar accesibilidad en la prestación de servicios de salud a este grupo de población. Consultese en : <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/001ssa23.html>

Las personas mayores son y forman parte de la sociedad, aportan todo el tiempo, tienen derechos y obligaciones en tanto siguen siendo ciudadanos. Por ello, lo primordial es configurar a la persona como referente y motor del proceso de atención: no desarrollar las intervenciones profesionales desde arriba sino en conjunto con los sujetos de derechos.

La definición de sus derechos y obligaciones debe tener un enfoque basado en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, con adecuaciones específicas según sean las características de este grupo de población con respecto a cada Estado de la República Mexicana y con relación a la zona geográfica en que se radique. Asimismo, es esencial tomar a consideración los cambios en la dinámica social y familiar al igual que los movimientos migratorios, este último con mayor énfasis en la zona fronteriza de México.

#### **Aspectos susceptibles de mejoras de las instancias participantes y ejecutoras:**

Otro punto para tratar es el fortalecer la coordinación y promover sinergias entre programas y niveles de gobierno; la comunicación interinstitucional. Que se favorezca la coordinación entre las distintas dependencias y entidades que, de manera directa o indirecta, atienden a este sector de la población.

Es importante dejar claro que se deben de analizar las modificaciones a las reglas de operación del programa, que se analice la viabilidad de los cambios que se han estado dando a lo largo de la historia con cada administración que entra en rigor. Los cambios necesitan cubrir la atención integral que señala el programa desde los objetivos, debe ser atención integral gerontológica misma que tiene como uno de sus objetivos específicos a las personas mayores con un estado físico, mental, social, emocional y espiritual optimizando de acuerdo con su proceso de envejecimiento. Una de las estrategias es la de intervención interdisciplinaria a través de las siguientes líneas de acción:

- Elaborar un diagnóstico interdisciplinario.
- Diseñar el plan de intervención individualizado o según el perfil de la zona geográfica en la que se encuentren los sujetos de derechos.
- Promover la aplicación de la atención preventiva, complementaria y alternativa.
- Brindar asesorías o prestación de servicios en cuidados paliativos.
- Proporcionar acompañamiento tanatológico y espiritual.
- Asesorías y orientación legal.

El personal y todos los actores involucrados deben fomentar en todo momento el fortalecimiento de las relaciones intergeneracionales, las personas mayores necesitan muestras de solidaridad a través de sencillas acciones como; el monitoreo por parte de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, así como de la sociedad en general, de igual manera, la política y el programa deben realizar acciones para reforzar los círculos de apoyo social.

### **De los aspectos susceptibles de mejoras con relación a la difusión y entrega de la pensión**

Al respecto conviene decir que de esto dependerá si las personas mayores, es decir, los aspirantes al programa serán incluidas o excluidas debido a la promoción del programa. Es decir, se deben utilizar por todos los medios de comunicación a los que más acceden o que son de preferencia para las personas mayores; como los periódicos, la radio, los noticieros transmitidos por televisión.

Utilizar lenguaje claro y conciso, así como tratar de evitar tecnicismos que entorpezcan el entendimiento de ciertas instrucciones, y tanto para la promoción y difusión, de manera permanente, se deben evitar prejuicios y estereotipos hacia la persona mayor y su envejecimiento buscando erradicar los edadismos.

### **De los actores involucrados en la atención a los sujetos de derechos:**

Del total del personal que se emplee para la ejecución de este programa se debe destinar un porcentaje que corresponda a la participación de los profesionales en Gerontología, que además de ser partícipe de los procesos administrativos y de campo, se incluya entre sus deberes el estudio de las bases biológicas, psicológicas y sociales de la vejez y el envejecimiento, está especialmente dedicada al impacto de las condiciones socioculturales y ambientales en el proceso de envejecimiento y en la vejez, en las consecuencias sociales de ese proceso, así como las acciones sociales que puedan interponerse para mejorar los procesos de envejecimiento.

Estos profesionales en Gerontología deben ser partícipes en conjunto con otras ramas de las ciencias de la Salud y las Ciencias Sociales a capacitar a todo el personal para una atención integral y de calidad a este grupo poblacional.

### **De la perspectiva de género de la política:**

A través de este apartado dentro de las ROP de esta pensión no contributiva se puede observar que se hace una mención generalizada y poco concisa sobre la perspectiva de género y el envejecimiento. De tal manera que se debe profundizar, ya que las políticas públicas son relativas a que la mujer es más longeva que el hombre; que gran parte de las mujeres adultas mayores se dedican a trabajos relacionados con el cuidado, del cual en muchas ocasiones no perciben remuneración alguna y contribuyen al desarrollo de la familia porque ellas cuidan a otros adultos mayores y a los niños, de esta manera el resto de la familia puede dedicarse a sus actividades; la existencia de desigualdad en el mercado laboral: las mujeres llegan a recibir menores ingresos que los hombres, lo cual trae como consecuencia, pobreza; las mujeres que perciben una pensión no contributiva, en ocasiones son el sostén de la familia, que carece de un empleo en el sector formal de la economía (Vera, 2016, p.7).

A las políticas públicas se debe incluir la cuestión de género, dado su escaso desarrollo en el campo de la gerontología y de las políticas sociales referidas al envejecimiento y la vejez. El tema de género atraviesa el enfoque de envejecimiento y políticas públicas tanto desde la perspectiva del propio proceso de envejecimiento como de las políticas que atienden de manera diferencial las implicaciones de este proceso.

Si bien esta situación es conocida, lo cierto es que las mujeres mayores constituyen el mayor grupo demográfico que aún no se ha erigido como una categoría teórica de relevancia para las ciencias sociales en general, ya que algunos académicos piensan que los estudios de género deberían de ocuparse de los temas relacionados con las mujeres. Esta desconexión entre género y envejecimiento entorpece la interpretación de los efectos sociales de este proceso en las funciones, relaciones e identidad de mujeres y hombres en la vejez (Arber y Ginn, 1995).

Aunque los estudios de las personas mayores suelen tener en cuenta el sexo como una variable importante para los indicadores sobre el envejecimiento poblacional, lo cierto es que está poco desarrollado en teoría social. Los teóricos que se ocupan del envejecimiento y la vejez suelen agregar el género, tratándolo como una variable, pero no como algo fundamental en la organización de la sociedad (McMullin, 1995).

Como resultado, se suele interpretar la vida de las mujeres mayores a partir de los paradigmas ya establecidos, muchos de los cuales pasan por alto las relaciones de edad.

Con ello se insiste en la distancia que separa a las mujeres mayores del arquetipo dominante, sea que se refiera al varón en edad productiva o a las mujeres en edad reproductiva. Esto se aprecia claramente en la teoría de economía política del envejecimiento que incluye a la mujeres pero no modifica el modelo vigente y en las teorías feministas que no logran conceptualizar claramente el ciclo de vida como un componente intrínseco de su análisis (Huenchuan, 1999).

De tal manera, que se recomienda tomar a consideración los siguientes aspectos para promover el enfoque de perspectiva de género en esta política social para personas mayores:

- I. Contextualizando a la situación de esta población en el Estado de Chihuahua y Municipio de Juárez, emitir medidas especiales de protección contra la discriminación y la violencia se recomiendo al Estado elaborar estrategias para la protección de mujeres mayores y promover su derecho a ser víctimas de todo tipo de violencia.
- II. Para asegurar la protección social de mujeres mayores, se sugiere reconocer el rol que desempeñan como ciudadanas en el desarrollo político, social, económico y cultural de la sociedad, así como en el trabajo familiar no remunerado.
- III. Se debe garantizar el acceso a la seguridad social y la protección social, tal como lo indican los *Ejes Rectores de Política Pública Nacional a favor de los Adultos Mayores*. Primordialmente, a quienes no tengan acceso a una pensión o apoyo social o de familiares o de algún tipo de red de apoyo.
- IV. Se insta a que los tres niveles de Gobierno, adopten acciones, incluyendo el mejoramiento del marco jurídico mexicano con relación a personas mayores, de forma que se eviten en su totalidad huecos o vacíos jurídicos, así como, el consenso político en materia de perspectiva de género y políticas públicas.

A manera de conclusión, se puede decir que una vez que se ha analizado y puntualizado las recomendaciones a la política Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, el siguiente paso fue la selección, a partir de criterios de claridad, relevancia, justificación y factibilidad, de aquellos aspectos susceptibles de mejora, que se recomienda ser atendidos por la Secretaría de Bienestar o en su caso, si deben ser atendidas por el gobierno.

### 4.3 Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivado del análisis del programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores

Con el propósito de proporcionar un panorama general, el análisis de esta política tiene por objeto brindar a los responsables de la instrumentación del programa federal y/o presupuestario, elementos sustentados que permitan llevar a cabo acciones encaminadas a mejorar su desempeño; así como una apreciación informada acerca de su orientación.

Con el fin de dar un seguimiento al análisis de este programa federal y/o presupuestario y a los aspectos susceptibles de mejora<sup>11</sup> derivados de dicho análisis. Se emite lo siguiente:

**Tabla no.3 Aspectos susceptibles de mejora de la política Pensión para el Bienestar de las Personad Adultas Mayores<sup>12</sup>**

Aspectos susceptibles de mejora	Clasificación				Priorización		
	AE	AI	AID	AIG	Alto	Medio	Bajo
Establecer mecanismos que faciliten la coordinación entre instituciones, programas, organizaciones de la sociedad civil y la población objetivo.		X			X		
Lograr la correcta comprensión de los términos a utilizar para la intervención que se busca otorgar a los sujetos de derechos del programa, así como asegurarse de que los actores involucrados logren coadyuvar a los objetivos planteados.		X			X		

<sup>11</sup>Hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en la evaluación externa o informes que pueden ser atendidos para la mejora del programa, de la política pública o del Fondo de Aportaciones Federales.

<sup>12</sup> AE (aspectos específicos), AI (aspectos institucionales), AID (aspectos interinstitucionales), AIG (aspectos intergubernamentales)

Fortalecer la implementación de acciones afirmativas que favorezcan la aplicación de una atención integral en el Estado de Chihuahua				X		X	
Se debe considerar para los requisitos de acceso, tener a disposición de los aspirantes al programa la ayuda correspondiente en caso de necesitar ayuda para tramitar algún documento que le sea requerido.				X		X	
El cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997, para la Prestación de Servicios de Asistencia Social para Menores y Adultos Mayores				X		X	
Configurar a la persona como referente y motor del proceso de atención: no desarrollar las intervenciones profesionales desde arriba sino en conjunto con los sujetos de derechos	X					X	

Fuente. Elaboración propia

Este cuadro presenta las recomendaciones a la política pública clasificando los aspectos susceptibles de mejora, indicando qué o quiénes deben hacerse cargo de los cambios a realizar, asimismo, se prioriza la urgencia para dar solución a las recomendaciones. Tanto el diseño como la implementación y evaluación de programas y acciones públicas, deben tomar en cuenta el contexto de cada región para lograr los resultados esperados. En este sentido, es importante subrayar que los aspectos susceptibles de mejora propuestos, toman en cuenta estos contextos únicos. A partir de ello se valora y diseña la política social de forma diferenciada con el propósito de que se oriente e incida según las necesidades de la población adulta mayor.

A manera de conclusión de este capítulo, se observa que la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas se presentan como una parte estratégica en su ciclo de vida, porque es precisamente el momento propicio para que los responsables de su

ejecución procuren la mejora de la misma. Especialmente las políticas de desarrollo social deben ser susceptibles a una mejora constante por estar dirigidas al bienestar de la comunidad. En este caso la propuesta diseñada para este trabajo de investigación tiene como propósito coadyuvar, al mejoramiento de uno de los programas de gobierno dirigido a uno de los grupos sociales más vulnerable.

### **Conclusiones**

En esta investigación el objeto principal fue analizar y generar una propuesta a la política pública Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. Con el propósito de conocer cómo ha funcionado su aplicación en el Municipio de Juárez, su correspondencia y pertinencia en el diseño y ejecución, con relación a las necesidades de inclusión y participación social de los adultos mayores.

Lo expuesto a lo largo de este trabajo permite llegar a las siguientes conclusiones: La intervención del Estado se ha enfocado en un sistema asistencialista, donde los programas sociales pierden el enfoque, el cual debe ser la atención integral centrada en las personas mayores. Se encontró a través del análisis de las reglas de operación del programa que no se consigue un bienestar integral con la pensión no contributiva que se otorga.

Ante las proyecciones de crecimiento de los adultos mayores en México, partiendo de un análisis del ciclo de vida de políticas públicas de Franco Corzo (2013), se concluye que es fundamental considerar para la planeación y el diseño de las políticas, específicamente las dirigidas a este grupo de población, estrategias y acciones encaminadas a lograr su bienestar integral.

La Teoría de la Economía Política del Envejecimiento permite entrever que el envejecimiento y la vejez están condicionados por factores económicos y sociales, así como por la posición de las personas mayores en la estructura social, por su falta de inclusión y participación social. Lo que de alguna manera no se refleja en las políticas sociales y programas federales según las recomendaciones de los Ejes Rectores de Política Pública Nacional a favor de las personas mayores: 1. Cultura del Envejecimiento, 2. Envejecimiento Activo y Saludable, 3. Seguridad Económica, 4. Protección Social y 5. Derechos de las Personas Adultas Mayores.

El Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, si bien, otorga un apoyo económico, esta cantidad no asegura el acceso a una canasta básica mexicana en zonas urbanas. Por otro lado, las acciones del programa no cubren las necesidades mínimas de las personas mayores tales como salud, vivienda, vestimenta y no fomenta acciones que propicien una transformación cultural con relación a la discriminación o la situación de vulnerabilidad.

Las perspectivas teóricas utilizadas en el presente trabajo, enmarcadas en la gerontología social, permiten una mejor comprensión de las conceptualizaciones (envejecimiento, vejez, personas mayores), que deben considerarse en el diseño de políticas sociales centradas en la atención integral de este grupo poblacional, delimitando así la situación concreta de las personas mayores.

Para esta investigación se realizó una profunda revisión del contexto situacional de las personas mayores y los vínculos sociopolíticos que existen entre el gobierno y esta población así como la red de contacto desde la convocatoria hasta la entrega de la pensión. Se rescata un panorama amplio de las normativas internacionales en relación con el envejecimiento, de las cuales surgen leyes mexicanas que después dieron lugar a leyes estatales en ciertos estados de la República Mexicana, tal es el caso de la Ley de los Derechos de las Personas Mayores del Estado de Chihuahua, donde se puede visibilizar la falta de consenso político y de acciones intergubernamentales que empaten en acciones y estrategias específicas.

En relación con los programas nacionales que se han emitido para este grupo poblacional, se identificaron los cambios que se han hecho a través de los distintos periodos gubernamentales. Estos se concentran en el nivel de las Reglas de Operación, específicamente en los aspectos internos de los programas como son; edad de acceso, cantidad económica otorgada, grado de convocatoria y cambios de nombre de las políticas.

En lo que respecta al programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, se evidencia la necesidad de participación de actores interesados como los institutos de investigación y las instituciones académicas, por tanto, los profesionales en temas de envejecimiento y vejez. De igual forma, es necesario crear un perfil de personas mayores para tomar en cuenta los indicadores diferenciados de cada zona del país y del Estado (tasa de fecundidad, natalidad, morbilidad, letalidad, migración, etc.), para analizar el comportamiento por región, de tal manera, que esto resulte en políticas públicas viables y sostenibles.

Hay que subrayar que este programa social, a diferencia de otros gobiernos, se inscribe como un derecho constitucional, lo que significa que trascenderá a través de los periodos gubernamentales. El programa muestra virtudes tales como universalidad, aumento del apoyo económico, discriminación positiva a grupos indígenas, carácter constitucional de la política. Por el contrario, las principales desventajas se muestran en la operación: la cantidad de horas de espera para recibir la pensión, así como la desorganización de los funcionarios públicos durante las convocatorias para entrega de documentos y recepción de pensiones.

El proceso operativo, así como las Reglas de Operación, en el caso del Municipio de Juárez, omiten ciertas características específicas de la población como son: las

dificultades de movilidad por cuestiones de salud, por las desventajas ergonómicas de la ciudad y por altos índices de violencia hacia este sector en el espacio público, si bien, se puede decir que la característica de entrega directa puede ser una ventaja también los vulnera como grupo, al exponerles a maltrato de tipo económico ya que personas cercanas o familiares pueden hacer uso abusivo del bien otorgado.

Ante esto, se emiten recomendaciones con aspectos susceptibles de mejoras en relación con las etapas del ciclo de vida de las políticas públicas, enfatizando en las áreas de oportunidad de esta política, tomando en cuenta los aspectos previamente mencionados y los ejes rectores de la política pública nacional a favor de personas mayores. Asimismo, se enfatiza en la necesidad de integrar un enfoque de perspectiva de género, de manera que se considere un proceso diferenciado de envejecimiento y vejez con propuestas específicas para las mujeres, ya que hay necesidades básicas que los hombres tienen cubiertas y ellas no: derecho a la salud, percepción económica, acceso a vivienda.

El programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, corresponde al nivel federal, a nivel estatal y municipal el instituto Desarrollo Integral de la Familia (DIF) entrega un apoyo alimenticio y espacios de interacción para las personas mayores a través de los diferentes centros comunitarios, así como atención médica a través de las unidades de Geriatría.

Se identifica que las personas mayores de México y del Municipio de Juárez tienen problemas principalmente de salud al ser una generación que llegó a la etapa de la vejez con enfermedades crónico-degenerativas, asimismo, se encuentran en un marco de exclusión social bajo estereotipos y discriminación por razones de edad. La sociedad en general en el Municipio de Juárez, así como los funcionarios públicos, a excepción de los profesionales en gerontología, carecen de una cultura del envejecimiento que propicie la inclusión y participación social de las personas mayores bajo una interacción entre generaciones diferentes.

Esta política, carece de un enfoque de derechos humanos. Es decir, falta un análisis del enfoque de género, de las diferentes formas de discriminación y de los desequilibrios de poder, a fin de garantizar que las intervenciones lleguen a los segmentos más marginados de la población, dicho lo anterior, se comprende mejor el por qué no cumple en su totalidad con el objetivo principal que plantean en sus Reglas de Operación

que es brindar atención integral a las personas mayores, bajo la característica de universalidad.

Queda en manifiesto que, la contingencia sanitaria por la enfermedad de Coronavirus (COVID-19), no se consideró una limitante para el cumplimiento de los objetivos planteados en este trabajo de investigación, por el contrario, fue área de oportunidad para realizar un amplio y profundo análisis bajo una revisión documental que permite visibilizar el contexto empírico de las personas mayores bajo una perspectiva nacional y local.

Los alcances en relación con los temas analizados y reflexionados en este trabajo contribuyen a generar conocimiento sobre políticas con enfoque de derechos humanos que otorguen una atención integral favoreciendo la calidad de vida de las personas y tomando en cuenta la diversidad cultural de la República Mexicana. Visibiliza la necesidad de precisar de la participación de las personas mayores en el diseño de políticas pensadas para su bienestar y de expertos en el tema de envejecimiento y vejez. Asimismo, enfatiza en lo apremiante que resultará el fomentar el consenso político bajo acciones intergubernamentales que mejoren las acciones específicas a través de políticas públicas.

Finalmente, es importante mencionar los principales hallazgos de esta investigación:

- i. Se emitieron recomendaciones a la política pública Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, con el objetivo de que este grupo de población obtenga una inclusión y participación social plena.
- ii. Se identificó que la falta de comunicación entre un gobierno y otro, y entre las instituciones que funcionan en un mismo gobierno, crean vacíos y no permiten que las políticas sean viables y sostenibles. Sin embargo, no toman en cuenta que con solo emitir recomendaciones o eficientizar las Reglas de Operación, pueden lograr mejores resultados que cambiando todo el diseño de la política.
- iii. Es necesario que esta política profundice la discusión sobre la perspectiva género, ya que si bien se maneja, ésta es muy laxa.
- iv. Es indispensable que se dé seguimiento y se acojan las recomendaciones emitidas en las Asambleas Mundiales de Envejecimiento y las

organizaciones internacionales, de manera que la política debe estar en constante retroalimentación.

- v. La población estudiada demuestra que es aún activa sin importar su edad y debe ser incorporada a los procesos de participación ciudadana.

A partir de esta investigación se abre la puerta a futuros trabajos que puedan retomar la línea de investigación de participación ciudadana y participación social de las personas mayores, ya que si bien se cuentan con leyes que dan respaldo a las cuestiones anteriores, específicamente el Estado de Chihuahua y su Ley de Participación Ciudadana no toma en cuenta o a consideración la inclusión de este grupo poblacional en los procesos que involucran su envejecimiento y vejez. De lo anterior, se puede partir para desarrollar las siguientes líneas de investigación:

- i. La inclusión de la participación ciudadana de las personas mayores en la legislación nacional y local.
- ii. Lineamientos para la integración de personas mayores en la participación ciudadana (Presupuestos, infraestructura ergonómica y amigable, cultura del envejecimiento, protección social).
- iii. Desarrollar investigaciones sobre el reconocimiento del quehacer del profesional en Gerontología.

Los adultos mayores, sin importar que región de este país habiten, se inscriben dentro de la población con más alto grado de vulnerabilidad, de manera que espero que mis recomendaciones encuentren espacios de acción para incidir en su bienestar y calidad de vida para aquellos que dieron todo y que hoy tienen muy poco de la sociedad y las instituciones a las que sirvieron.

### **Referencias bibliográficas**

Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”. La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Aguilar Villanueva, L.F., (2010). Política Pública. Ciudad de México. Editorial Siglo XXI

Anzola, E. (1985). El envejecimiento en América Latina y el Caribe. En: Organización Panamericana de la Salud (comp.), Hacia el bienestar de los ancianos. Washington.

Aramendi, R. (2013). “La construcción de los sujetos políticos desde una perspectiva discursiva”, Argentina, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social.

- Arber, S., Ginn, J. (1995). Mera conexión. Relaciones de género y envejecimiento, Relación entre género y envejecimiento. Un enfoque sociológico. Madrid: Ediciones Narcea.
- Arriaga, R., & Valdés, A. (2009). La población de tercera edad en México. Políticas de atención, perspectivas y retos. Madrid, España. P. 135-148
- Arias, A. (2015). “Teoría crítica del reconocimiento y derechos humanos contemporáneos”. México, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos. núm. 25. año 10.
- Barreto, J. (2014). “Derechos humanos y emociones desde una perspectiva de los colonizados: Antropofagia, Surrealismo Legal y Estudios Subalternos”. Argentina, Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad.
- Bass, S. (2013). El crecimiento urbano en Municipio de Juárez, 1950-2000. Un acercamiento sociohistórico a la evolución desordenada de una ciudad de la frontera norte. En V. Orozco (Coord.) Chihuahua hoy 2013, Visiones de su historia, economía, política y cultura (pp. 247-289). Municipio de Juárez, México: Universidad Autónoma de Municipio de Juárez.
- Berkman, L.F., T. Glass (2000): Social Integration, Social Networks, Social Support and Health., en Berkman y Kawachi (eds.), Social Epidemiology, Nueva York, Oxford University Press, págs. 137-173.
- Caro, E. (2002). Legislación y vejez/ políticas públicas para adultos mayores en México. DemoS, (015).
- Caro, E. (2003). Nuevas políticas para los adultos mayores: el caso del Distrito Federal. De la Asistencia a la participación social. *Revista de administración pública*, 109, 75-86.
- Caro, E. (2003). La vulnerabilidad social como enfoque de análisis de la política de asistencia social para la población adulta mayor en México. En Simposio viejos y viejas participación, ciudadanía e inclusión social; Santiago de Chile (pp.14-18).
- Casas, G. (2006). *Política social para la atención de los adultos mayores en México*. En Justicia, Políticas y Bienestar Social (191-212). México: UNAM
- Castellanos, A. (1981). La vida fronteriza. Ciudad de México: Nuestro Tiempo.
- Castillo, L. (2007). Fuentes secundarias de información. (29 de octubre del 2020) <http://www.pasca.org/taller/6.pdf>
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. (2019). La Política de Bienestar en México 2020. Recuperado de

<http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/63La%20pol%C3%ADtica%20del%20Bienestar%20en%20M%C3%A9xico%202020.pdf>

Chong, Á. (2000). *Métodos de la investigación científica*. Buenos Aires.

Cumming, E., Henry, W. (1961). *Growing old. The process of disengagement*. Basic Books. Nueva York

Díaz Tendero-Bollain, A. (2011). Estudios de Población y enfoques de Gerontología Social en México. *Papeles de población*, 17(70), 49-79.

Díaz Tendero-Bollain, A. (2012). *La teoría de la economía política del envejecimiento: un nuevo enfoque para la gerontología social en México*. El Colegio de la Frontera Norte

Díaz, L. R. (2015). Los paralogismos de la vejez. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 4(1), 94-107.

Díaz, J. P., & García, A. A. (2018). Implicaciones sociales del envejecimiento demográfico. *Tiempo de paz*, (130), 23-31.

Domínguez-Guedea, M. T. (2016). Desafíos sociales del envejecimiento: Reflexión desde el derecho al desarrollo. *CES Psicología*, 9(1), 150-164.

Elder Ch. y R. Cobb (1993), "Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos", *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, D. F., Editorial Miguel Porrúa.

Expertos en Evaluación de Políticas Públicas (2015). *Evaluación de Políticas Públicas*. Del sitio web: [www.evaluare.mx/servicios/evaluacion-de-politicas-publicas/](http://www.evaluare.mx/servicios/evaluacion-de-politicas-publicas/) [Consultado el 18 de mayo de 2019]

Ferdous, A. (2014). *Inclusión social, toma de conciencia y protección de los derechos de las mujeres mayores*. En *Autonomía y dignidad en la vejez: Teoría y práctica en políticas de derechos de las personas mayores (235-250)*. Ciudad de México, México: Naciones Unidas.

Fuentes, M. (2013). *La última y la primera instancia: la asistencia social en México*. En *Pobreza y desigualdad social: Retos para la reconfiguración de la política social (187-204)*. México: Ediciones Díaz de Santos.

Fuentes, C., Peña, S., y Hernández, V. (2018). La medición multidimensional de la pobreza a nivel intraurbano en Municipio de Juárez, Chihuahua. *Estudios Fronterizos*, (19), 1-25

Franco Corzo, J. (2013). *Diseño de políticas públicas*. México: IEXE.

Gómez Zermeño, M. G. (2013). Adultos Mayores: Un estudio socioeducativo en Municipio de Juárez, Chihuahua, México. *Revista Interamericana de Educación de Adultos* v. 35, no. 2.

- González, A. M. R. (2014). La política pública de vejez en México: de la asistencia pública al enfoque de derechos. *Revista Conamed*, 19(2), 78-85.
- González Marín, A., Ochoa Manzo, A., Montes Betancourt, B., & Aquino Ayala, E. (2018). Análisis sobre la política pública en México para personas adultas mayores desde el enfoque de los derechos humanos.
- Guillén, T. (1990). Servicios públicos y marginalidad social en la frontera norte. *Frontera Norte*, 2(4), 31-62.
- Güendel, L. (2002). "Políticas públicas y derechos humanos", San José, Costa Rica, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. III, núm. 97.
- Ham-Chande, R., & Tuiran, R. (1999). Envejecimiento Demográfico en México: Retos y Perspectivas. *Consejo Nacional de Población*, 15-20.
- Hidalgo, J. (1994). El efecto del entorno social y el envejecimiento. *Revista de Trabajo Social*. [Revista en línea], 7, 41.
- Huenchuan, S. (2004). Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina.
- Huenchuan, S., & Paredes, M. (2007). *Guía metodológica para la evaluación participativa de políticas y programas, en el marco de la Estrategia Regional sobre el Envejecimiento*. CELADE.
- Honneth, A. (2007). "Reificación: un estudio en la teoría del reconocimiento", Buenos Aires: Katz.
- INAPAM. (2015). Perfil Demográfico, Epidemiológico y Social de la Población Adulta Mayor en el País, una Propuesta de Política Pública. marzo 10, 2020, de: <https://www.gob.mx/inapam/documentos/perfil-demografico-epidemiologico-y-social-de-la-poblacion-adulta-mayor-en-el-pais-una-propuesta-de-politica-publica>
- Instituto Nacional de Geriátrica. (2017). Envejecimiento., de Sitio web: <http://www.geriatria.salud.gob.mx/contenidos/institucional/envejecimiento.html> [Consultado el 18 de mayo de 2019]
- Isabel, J., López, V. (2016). La política en salud para el adulto mayor en México: Una agenda en proceso.
- Jiménez, G. (2017). *Falta de inclusión social deprime a adultos mayores*. En MILENIO DIARIO, S.A. DE C.V. Sitio web: <http://www.milenio.com/estados/falta-inclusion-social-deprime-adultos-mayores> [Consultado el 29 de agosto de 2018]
- Jusidman, Clara. Coordinadora, 2008: Reflexiones Ciudadanas sobre la política social. Secretaría de Desarrollo Social.

Laclau, E. y Mouffe, C. (2004). "Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia", Buenos Aires, FCE.

Llera Pacheco, F. J. (2019). Envejecimiento Poblacional y Residencial: Un Caso de Vulnerabilidad en Municipio de Juárez, México. Instituto de Ciencias Sociales y Administración.

López Nórez, (2014). El papel de la arquitectura en la habitabilidad: la experiencia espacial de envejecer en Municipio de Juárez. Suelo, Estructura y Movilidad urbana, 211.

Mc Mullin, J. (1995). Teoría de las relaciones de edad y género en: Relación entre género y envejecimiento. Un enfoque sociológico. Madrid: Ediciones Narcea.

Manrique Espinoza, B., Salinas Rodríguez, A., Moreno Tamayo, K.M., Acosta Castillo, I., Sosa Ortiz, A.L., Gutiérrez Robledo, L.M., & Téllez Rojo, M.M. (2013). Condiciones de salud y estado funcional de los adultos mayores en México. Salud pública de México.

Medina Pérez, Patricia Catalina, Bass Zavala, Sonia, & Fuentes Flores, César Mario. (2019). La vulnerabilidad social en Municipio de Juárez, Chihuahua, México. Herramientas para el diseño de una política social. Revista INVI, 34(95), 197-223

Mendoza, V.M., & Martínez, M.L. (2013). Modelo de envejecimiento activo para el desarrollo integral gerontológico.

Merchán, E., & Cifuentes, R. (2014). Teorías psicosociales del envejecimiento. Madrid, España. Universidad de Castilla La Mancha y Escuela Universitaria de Enfermería de la Comunidad de Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.

Miranda, F. (08 de septiembre del 2019). Prevén aumento del 21% a pensiones para adultos mayores. Milenio. <https://www.milenio.com/politica/paquete-economico-2020-recursos-pensiones-adultos-mayores>

Moody, H. (1988). *Toward a critical gerontology: the contribution of the humanities to theories of aging*. Nueva York, pp. 19-40.

Montes De Oca-Zavala, V. (2010). "Pensar la vejez y el envejecimiento en el México contemporáneo". En Renglones, revista arbitrada en ciencias sociales y humanidades, núm.62. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO

Muñoz Hernández, R. (2011). Las políticas públicas de la vejez en México 2010. *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (71), 35-60.

Pick, J. y Buttler, E. (1990). Socioeconomic inequality in the U.S.-Mexico borderlands. *Frontera Norte*, 2(3), 31-62

- Piña, M. (2010). Matriz de intervención en gerontología social. RUMBOS TS, 5 (5), 71-91
- Romero, J. (2001). Educación y computadoras: una aproximación al estado actual de su investigación en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 6(11).
- Rubio, G., & Garfías, F. (2010). *Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México*. CEPAL.
- Sánchez, M., & Coral, E. (2019). Re-diseñando el espacio público. Parque de la unidad Panamericana y su restauración con perspectiva incluyente enfocada al adulto mayor en Municipio de Juárez. Instituto de Arquitectura Diseño y Arte.
- Schalock, R. L., & Verdugo, M. A. (2002). Handbook on quality of life for human service practitioners. Washington, DC: American Association on Mental Retardation
- Schalock, R. L., & Verdugo Alonso, M. Á. (2007). El concepto de calidad de vida en los servicios y apoyos para personas con discapacidad intelectual.
- Secretaría de Desarrollo Social (2013). Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores, [en línea] [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico.Diagnostico\\_PAM\\_2013.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico.Diagnostico_PAM_2013.pdf).
- Secretaria de Desarrollo Social (2017). *Inapam impulsa la inclusión laboral de los adultos mayores en el Estado de México.*, de Secretaria de Desarrollo Social Sitio web: <https://www.gob.mx/sedesol/articulos/inapam-impulsa-la-inclusion-laboral-de-los-adultos-mayores-en-el-estado-de-mexico> [Consultado el 20 de agosto de 2018]
- Secretaría de Salud. (2018). *Gerontología, geriatría y adultos mayores.*, de Secretaría de la Salud Sitio web: <https://www.gob.mx/salud/articulos/gerontologia-geriatria-y-adultos-mayores?idiom=es> [Consultado el 05 de septiembre de 2018]
- Sívoli, L. (1994). Modelo Social de Envejecimiento. Barrió Pueblo Nuevo, Coro, estado Falcón. Trabajo especial de grado no publicado. Programa de Gerontología, Universidad Nacional Experimental Francisco de Miranda.Coro.
- Tancara, C. (1993). La investigación documental. *Temas sociales*, (17), 91-106.
- Vera, J. (08 de septiembre del 2016). *Envejecimiento, género y políticas públicas en México*. VI Congreso: Nuevas Configuraciones de Género en los Nortes de México. Matamoros, México. <https://www.colef.mx/deap/wp-content/uploads/2013/09/Isabel-Vera-Envejecimiento-g%C3%A9nero-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf>
- Velazquez Vargas, M. D. S., Acosta, D., Almada Mireles, H., Almada Mireles, M., Corral, L. A., Castillo, L., ... & Ampudia Rueda, L. (2009). Diagnóstico sobre la realidad

social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte: el caso de Municipio de Juárez, Chihuahua.

Welti-Chanes, C. (2013). Política social y envejecimiento. *Papeles de población*, 19(77), 25-59.

Ziccardi, A. (2009). Políticas de inclusión social de la Ciudad de México. Retos para la integración social de los pobres en América latina, 237-257.

## **Anexos**

### **Centro comunitario “El barreal”**



### **Estacionamiento público “OMEJ”**



**Graficas**

**Tablas**

**Figuras**

**Directorio de siglas**