



Iztapalapa. Revista de ciencias sociales y humanidades

ISSN: 0185-4259

ISSN: 2007-9176

Universidad Autónoma Metropolitana, a través de la Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades

¿Qué envejecimiento? El problema público de la vejez en la Ciudad de México

Gutiérrez Cuéllar, Paola Carmina

¿Qué envejecimiento? El problema público de la vejez en la Ciudad de México

Iztapalapa. Revista de ciencias sociales y humanidades, núm. 87, 2019

Universidad Autónoma Metropolitana, a través de la Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39363010007>

DOI: 10.28928/ri/872019/aot1/gutierrezcuellarp

Otros Temas

¿Qué envejecimiento? El problema público de la vejez en la Ciudad de México

What Aging? The public problem of old aged in Mexico City

Paola Carmina Gutiérrez Cuéllar
paola.carmina@sociales.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México, Mexico

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0063-5658>

Iztapalapa. Revista de ciencias sociales y humanidades, núm. 87, 2019

Universidad Autónoma Metropolitana, a través de la Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades

Recepción: 30 Enero 2019

Aprobación: 02 Mayo 2019

DOI: 10.28928/ri/872019/aot1/
gutierrezcuellarp

CC BY-NC-SA

Resumen: El objetivo de esta investigación es encontrar la visión de la vejez que se construye a partir de las políticas y los programas públicos que atienden a las personas mayores. Se toma el caso de la Ciudad de México por ser la unidad estatal con mayor avance en la atención pública a la vejez en México. Se utiliza una metodología cualitativa y documental para revisar los programas públicos desarrollados por el gobierno de la capital, así como los principales resultados que se tienen con respecto a su aplicación e impacto. Los hallazgos de esta investigación muestran que la mirada de la problemática y su tratamiento consideran primordialmente a la vejez como una etapa en que se vive pobreza y acceso limitado a recursos. Por otro lado, se encuentra que hay todavía tensión entre dos paradigmas dominantes: una visión del envejecimiento pasivo que amerita atención de carácter más asistencial y la mirada del envejecimiento activo y saludable que implica una perspectiva de derechos.

Palabras clave: percepciones de la vejez, programas sociales, pensión alimentaria, derechos de las personas mayores, políticas asistenciales.

Abstract: The objective of this research is to find the vision of old age that is built from public policies and programs of elderly. The case of Mexico City is taken because it is the state unit with the greatest progress in public attention to old aged. A qualitative and documentary methodology is used to review the documents of the public programs developed by the government of Mexico City, as well as the main results in the application and impact of the policy. The main results indicate that the construction of the public problem and its treatment mainly consider old age as a stage where only poverty and limited access to resources are experienced. On the other hand, we find that there is still a tension between two dominant paradigms: a vision of passive aging that deserves attention of a more assistance nature, and the other view of active and healthy aging that implies a rights perspective.

Keywords: perceptions of old age, social programs, alimentary pension, rights of the elderly, aid policies.

Introducción

En los últimos años, el proceso de envejecimiento en México ha logrado captar la atención de la comunidad científica, los funcionarios públicos, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realiza un seguimiento de la población con 60 años y más en torno a sus características socioeconómicas, actividades y tipos de hogar mucho más

detallado que en décadas anteriores (como parte de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo y en el Estudio Nacional de Salud y Envejecimiento en México). En la producción académica se cuenta con estudios más detallados sobre las condiciones físicas y emocionales de las personas mayores, por ejemplo, la Encuesta Nacional de Envejecimiento, Realidades y Expectativas frente a la vejez, a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). La mayoría de los gobiernos estatales y federales se han encargado de crear leyes de protección para las personas mayores que sufren diversos tipos de discriminación, problemas y desafíos. Especialmente se han encargado de resolver algunas desventajas como las de tipo económico a través de pensiones no contributivas o despensas (como las otorgadas por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Instituto de Atención a las Personas Mayores de la Ciudad de México (IIAM),¹ y las secretarías de Desarrollo Social de los estados. Con todo ello se puede observar que la población envejecida se ha convertido en un asunto público de relevancia para todos y no solo para aquellos que son viejos.

En México, de acuerdo con Gutiérrez (2018: 31), los avances en la atención del gobierno a las personas mayores desde la geriatría incluyen el cambio de una visión asistencial en la década de los sesenta, hacia una posición paternalista e institucionalizada que tiene mayor auge en los ochenta. Esta visión dirige ahora su enfoque a las personas y sus necesidades, por lo que considera la base familiar y comunitaria para la generación de una calidad de vida para las personas mayores. En ese sentido cobran especial relevancia los lineamientos y las recomendaciones de organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), que se han encargado de proponer los estándares más eficientes para mejorar las condiciones de vida para esta población, a partir de las políticas públicas y el alcance de sus derechos humanos. Desde finales de los ochenta, en la ONU se comienza a discutir e incluir a las personas mayores en las reflexiones e investigaciones de la vida de las poblaciones en todo el mundo, y de las de América Latina a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (OMS) (Gutiérrez y Aparicio, 2019).

En cuanto a la acción pública en nuestro país, el gobierno de la Ciudad de México desarrolló programas pioneros en la materia que se han convertido en un referente en la región latinoamericana. Desde 1996, la preocupación del gobierno derivó en la elaboración de un diagnóstico sobre el envejecimiento en el que colaboraron autoridades del propio gobierno, así como académicos del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Con este primer paso se establecieron las bases para la atención de los problemas identificados, entre los que destaca la ausencia de recursos económicos y del desarrollo de políticas públicas de asistencia para esta población. A partir de esta iniciativa se derivaron diversos análisis en que se conjuntaron estudiosos e investigadores y generaron diversos documentos de gran importancia.² Con ello, el gobierno subrayó

los derechos sociales de carácter universal para esta población y comenzó el diseño y la instrumentación de programas como la pensión alimentaria para personas mayores de 68 años (Ávalos, 2013).

En 2000 ya se contaba con una Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, y en 2001 se comienza a entregar dicha pensión a las personas mayores de 68 años,³ en conjunto con atención médica y fármacos gratuitos, todo con la finalidad de reducir las condiciones de mala nutrición, enfermedades y pobreza que enfrentan las personas mayores debido a las bajas pensiones contributivas, a la ausencia de alguna pensión o a las dificultades familiares para ayudarles. Para 2003, la pensión alimentaria se fortaleció con una Ley que establece que este programa es un derecho de todos los residentes de la ciudad mayores de 68 años.⁴ Esta característica representa la posibilidad de ser resistente a los cambios de gobierno y algunos años después (2017) la Ciudad de México sigue resguardando este derecho, ahora en su primera Constitución, junto a varios otros derechos para las personas mayores. De acuerdo con Montes de Oca (2013), esta política generada en un momento de cambio político en la entidad, cuando comienza su independencia del gobierno federal, permitió incluir una perspectiva más vinculada a los derechos, que se apoyó en la academia y posicionó el tema de la vejez en la agenda pública de la región y el país.

Por otro lado, a nivel mundial las dinámicas poblaciones y las reflexiones a su alrededor también han modificado la visión de la problemática del envejecimiento y robustecido las soluciones. Desde la década de los sesenta hay una serie de discusiones en torno a las acciones públicas y visiones del envejecimiento y de las personas mayores. Específicamente en la región de América Latina y el Caribe, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), creada para fomentar el desarrollo de los países más necesitados en el área, fue una de las primeras en tratar estas discusiones. En 1982 se realiza la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, donde se perfilan las primeras reacciones al envejecimiento poblacional al poner las bases de los programas y las acciones públicas en diversas latitudes del mundo. Esta asamblea se volvió a reunir en 2002, en la que se adoptaron documentos más elaborados como la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento Madrid 2002, que fueron permeando las políticas y el programa de gobierno de la Ciudad de México con respecto a las personas mayores. En dichos documentos se plantea la necesidad de una perspectiva social que promueva el envejecimiento activo y una imagen menos estereotipada de la vejez, señalando claramente la inclusión de la vejez en la agenda pública nacional, regional y subnacional (Montes de Oca *et al.*, 2018: 151).

Posteriormente, la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe, realizada en 2012 en Costa Rica, plasmó la necesidad de generar condiciones de vida digna para esta población, por lo que se integra como parte de las políticas de población para los países. En 2013 se avanza hacia una visión que incluye los derechos y la posición activa de las personas dentro de los programas de

política pública, con la firma del Consenso de Montevideo, en donde además se incluyen las necesidades de las personas mayores indígenas y afrodescendientes, fundamentales para esta región de América Latina y el Caribe (Montes de Oca *et al.*, 2018).

La condensación de varias de estas discusiones, llevó a la formación del instrumento internacional de mayor complejidad, integralidad y desarrollo de derechos es la Convención Interamericana para la Protección de los Derechos de las Personas Mayores, presentada en 2015 en una reunión de la Organización de Estados Americanos (OEA), que precisamente promueve no solo programas, asistencia y condiciones mejores para las personas mayores, sino una serie de derechos que se fundamentan en la existencia digna de cualquier ser humano que vive la etapa de la vejez. México como Estado miembro de la OEA se adhirió a esta Convención, pero aún no ha firmado su ratificación a pesar de diversas peticiones y presiones de la sociedad civil organizada y la academia.⁵ La cuestión es muy relevante porque este documento internacional exige, y no solo recomienda atención, legislación y políticas públicas de los gobiernos firmantes en materia de derechos económicos, de empleo, de salud y de esparcimiento, sino también de cuidados paliativos, vivienda y acceso a la justicia, entre otros.

En la presente investigación, se analizan los programas y las políticas de atención a las personas mayores que ha operado el gobierno de la Ciudad de México durante el sexenio que acaba de terminar (2012-2018), con la finalidad de presentar la forma en que se piensa la vejez desde la acción pública, es decir, el enfoque del gobierno en relación con el envejecimiento y la vejez y lo que transmite a la población al respecto. Más que criticar y exponer los aciertos y desatinos, el objetivo es despertar la reflexión en torno al enfoque de derechos y del envejecimiento activo, saludable y digno que frecuentemente se escucha en los discursos y en la opinión pública, por lo que merece la pena ser analizado académicamente.

La existencia de una pensión alimentaria instituida como un derecho en la Ciudad de México otorga una posición diferente a las personas mayores residentes de esta ciudad; les permite una seguridad económica que, aunque en algunos casos puede seguir siendo limitada, a ojos de los mismos beneficiarios es una gran ayuda (Evaluación del Impacto Social, IAAM, 2012; Ávalos, 2013). Pero también a los que no son personas mayores les genera ideas e imaginarios diferentes de lo que es ser viejo. Aunado a la pensión, el gobierno de la ciudad desarrolla por medio del IAAM una serie de programas dirigidos a esta población, por lo que se propone observar sus objetivos y finalidades para reconstruir el problema de la vejez para el gobierno de la Ciudad de México, además de lo que se promueve a partir de la pensión alimentaria universal.

Perspectivas de estudio del envejecimiento demográfico

La población mundial está envejeciendo inevitablemente. Y al ser un proceso que es efecto de diversas variables, entre ellas la disminución de la tasa de fecundidad y de mortalidad, más el aumento de la esperanza

de vida, se ha incluido como uno de los temas relevantes para la agenda pública internacional por estar presente en todas las regiones del mundo. Se espera que en 2020 el número de personas mayores de 60 años sea superior al número de niños menores de cinco años a nivel mundial. Se ha calculado también que 80% de estas personas mayores vivirán en países en desarrollo, con ingresos medianos y bajos (OMS, 2014).

A diferencia de los países desarrollados, en la región latinoamericana el proceso de envejecimiento está aún en curso, aunque el ritmo que lleva es incluso más avanzado al de los países desarrollados, por lo que llegaremos al mismo lugar en menos tiempo (Anderson y Sotir, 2000). El promedio de esperanza de vida de América Latina y el Caribe es de 76 años, mientras que en 1970 era de 59 años. En general, todos los países de esta región presentan y presentarán tasas de crecimiento poblacional muy bajas y parecidas a las de los países desarrollados (Huenschuan, 2018: 23-26). Dentro de ellos, México es un país con un envejecimiento de ritmo mediano, pues aunque aún no llega a los niveles de otros como Chile, donde la esperanza de vida al nacer es de 80 años, ya rebasa los 75 años de esperanza de vida al nacer (Banco mundial, 2018).

En México se calculó que en 2016 poco más de 10 millones de personas tenían 60 años y más, lo que representa casi 9% de la población. Por cada 100 jóvenes y niños hay 38 personas mayores de 60 años. Gran parte de ellos viven en la Ciudad de México, Veracruz y Oaxaca. Y los estados de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo son los que menos personas mayores tienen (INAPAM, 2016). De ellos la mayoría son mujeres, debido a la esperanza de vida superior para este sector (Garay y Montes de Oca, 2011). En cuanto a otras condiciones, las estadísticas con datos de 2015 muestran que aproximadamente 28% de la población mayor de 60 años sigue laborando, pues es parte de la población económicamente activa. De este grupo, 74% sabe leer y escribir y 30% accede a algún tipo de pensión por jubilación o cesantía de parte de los sistemas de seguridad social (IMSS, ISSSTE, Pemex, CFE, Secretaría de Marina), (CONAPO, 2017).

En cuanto al conocimiento y estudio de las características de la población envejecida, tenemos diversos avances. Una vez determinado el inminente envejecimiento de la población con diferentes ritmos en cada región del mundo, el estudio científico de este proceso comenzó a ampliar sus rumbos. El ámbito de la medicina fue el primero en ofrecer información y cuestionamientos en torno al envejecimiento poblacional y la Geriatría, surgió y se desarrolló desde la década de los cuarenta para estudiar las características físicas y biológicas de esta etapa de la vida (Estess, 2001). En ese momento se planteaba que esta etapa estaba marcada por el deterioro físico y mental, la decadencia de los lazos sociales, la limitada actividad, el término de la etapa laboral y de reproducción y el final de la vida. Cumming y Henrry (citado en Coleman, 1991) desarrollaron uno de los primeros estudios con respecto a las características del envejecimiento normal, definido principalmente por la desvinculación de casi todas las esferas de la vida. Sin embargo, con el paso de las décadas se propusieron otras formas

de abordar el conocimiento de las personas mayores, no solo desde sus cuerpos o enfermedades, sino también desde sus relaciones familiares, entornos, ciudades, viviendas, pensamientos, posiciones sociales, etc., por lo que se generaron disciplinas como la gerontología, y varias ya existentes se ocuparon de este ámbito como la demografía, la sociología, la psicología y el trabajo social que, atendiendo a este sector de la población desde diferentes perspectivas, fueron mostrando la integralidad de las situaciones de vida de las personas mayores, para dejar de reducirlas al retiro laboral y al aumento de enfermedades. Así, encontramos vertientes de estudio más diversas y especializadas sobre la economía (Demos, 2011; Felix, 2014) y los significados del envejecimiento (Neugarten, 1999), sus condiciones familiares y sociales (Wong, 1999; Montes de Oca, 2010), su participación política (Gergen y Gergen, 2000; Serrat, 2016), entre varias otras que han ido abonando al conocimiento sobre las formas en que vive la población mayor en diversas latitudes.

Una perspectiva que muestra que envejecer se convierte también en una acción social y no solo individual es la que tiene que ver con los diversos significados social y culturalmente construidos en relación con la vejez y las personas mayores que se transmiten en las ideas, acciones e interacciones y discursos públicos. Según datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENDIS) de 2010, 58% de las personas mayores en México consideran que el resto de la sociedad no comprende sus problemas, mientras que 90% se han sentido discriminadas por su edad a la hora de solicitar un empleo. Estos datos pueden dar un ejemplo general de las ideas que se tienen de la vejez, las cuales pueden ser distantes de las situaciones, los cambios y las características que realmente se viven en esta etapa de la vida.

Dentro de las teorías del envejecimiento, en los últimos años se discuten las multicausalidades y las condiciones cambiantes de la vida de las personas mayores. Ahora se reconocen las condiciones activas, saludables y exitosas de esta etapa y las expectativas de nuevas oportunidades, actividades y proyectos por seguir construyendo, en contraste con las teorías que la contemplaban como el último tramo y que solo las vislumbraban como el final del camino y la renuncia a cualquier prospectiva (Gergen y Gergen, 2000).

Una de las teorías más innovadoras, que surge desde la psicología y la sociología, es la psicología del desarrollo (*Life Span*), que plantea la crítica al estudio y la visión de las denominadas etapas de la vida, las cuales si bien son organizativas, no son únicas, seriadas y dirigidas para que todos pasen por ellas, sino que se acompañan de factores individuales y estructurales, familiares y sociales que modifican el desarrollo de los individuos (Lalive d'Epinay, *et al.*, 2005). Conjuntando los eventos macro y los que suceden a nivel individual, el desarrollo de la teoría del *Life Span* ofreció un marco de análisis que articula las interacciones entre la sociedad, los eventos históricos y las situaciones personales en torno a la vejez (Blanco, 2011), lo que permitió analizar la vejez y sus principales determinantes desde una perspectiva del proceso y no solo de una etapa estática en la que se es viejo. Surge entonces la visión del curso de vida, del conjunto de disciplinas

que ya venían estudiando el desarrollo de la vida, la construcción social de la edad, el estatus por la edad y el papel del tiempo en las sociedades. Este nuevo punto de vista permite observar las vidas humanas desde una óptica de largo plazo que conlleva diversas representaciones de acuerdo con las pautas culturales, las instituciones sociales, el sistema laboral, las estructuras familiares, etc., en las que la edad juega un papel constante que desarrolla patrones y conductas esperadas, que, sin embargo, no son inamovibles en el devenir de las sociedades posmodernas en que vivimos (Glen, 1994).

De esta manera, el proceso de hacernos viejos comienza a estudiarse y definirse como una etapa que puede ser muy variada y diferente en cada persona, en la que la adaptación, la resiliencia y los cambios también son posibles. Estas visiones se engloban en el concepto de *Envejecimiento Activo*, saludable o exitoso, siendo estos algunos de los sinónimos aceptados y utilizados por la academia y por instancias internacionales como la Organización Mundial de la Salud para proponer acciones públicas de atención a la población envejecida. Se trata de un concepto multidimensional y emanado de la práctica y la observación social, cultural y etnográfica del envejecer, desde diversos actores y tomadores de decisiones públicas.

El envejecimiento activo ofrece una visión integral desde distintas áreas del proceso de envejecer. Estudiosos del tema coinciden en que estas áreas engloban la buena salud física, mental y conductual, las condiciones idóneas para la seguridad y la participación de las personas mayores en las sociedades, las condiciones económicas y de manutención, en suma, aquellas que lleven al bienestar en esta etapa de la vida. Otros autores incluyen factores más subjetivos como la satisfacción con la vida, el funcionamiento cognitivo y las relaciones sociales que tejen las personas mayores (Fernández, 2011). Mientras para otros el concepto refleja la búsqueda de una visión del envejecimiento que retrase y maneje los niveles de dependencia física, emocional o económica que suele conllevar el proceso de envejecimiento (Boudiny, 2012).

Sin contar con un consenso que defina esta forma saludable de envejecer, distintas organizaciones internacionales y regionales, así como gobiernos, la han adoptado para establecer las formas de atención a las personas mayores. La Organización Mundial de la Salud define el envejecimiento saludable como el proceso de fomentar y mantener la capacidad funcional que permite el bienestar en la vejez. De estas discusiones surgieron también cuatro pilares, que forman esta visión de envejecer. El primero, la salud y sus cuidados, el segundo, la participación, tercero la seguridad, y por último la educación o el aprendizaje a lo largo de la vida que muestra que las personas mayores no dejan de aprender. (OMS, 2015)

Acciones públicas para el envejecimiento, la vejez y/o las personas mayores

Además de las vertientes teóricas, para analizar los objetivos y significados de la vejez en las políticas públicas se observa el tipo de intervención del Estado o del gobierno. Como punto de partida retomo la definición que señala que todas las políticas públicas consisten en una acción estatal para dar solución a problemas públicos, los cuales, por definición, atañen a un grupo amplio de la sociedad, y son “visibles” para el resto, es decir, no existen por sí mismos, sino hasta que colectivamente se les describe y reconoce como tales (Parsons, 2007). En este sentido, el análisis de las políticas públicas de vejez y envejecimiento que se propone aquí consiste en estudiar el tipo de problema que se construye desde el Gobierno de la Ciudad de México en torno a la vejez y el envejecimiento, por medio de las soluciones que se han dado a través de los programas y las políticas públicas vigentes en el periodo 2012-2018.

Para la mayoría de los casos se recurre a dos enfoques de formulación de la acción pública. Por un lado, las políticas de tipo asistencial, y por el otro, las políticas con enfoque de derechos. Las primeras promueven soluciones inmediatas y focalizadas, que solo atacan una parte del problema y dejan fuera la interacción entre las condiciones que tienen todos los problemas sociales (Alza, 2014). Se trata de una solución que propone cambios en lo evidente y no siempre llega hasta las raíces. Esta sería la primera forma de hacerse cargo de los problemas públicos por parte de los gobiernos, separando los problemas por cuestiones muy específicas como la alimentación, los medicamentos, el cobijo. Estas tres acciones solventan en alguna medida el hambre, la enfermedad y el frío; sin embargo, no provocan la modificación de esa condición de hambre o frío para que las personas que la padecen no vuelvan a experimentar esa situación. Este tipo de soluciones estuvieron vigentes por mucho tiempo en las decisiones gubernamentales.

Después de la segunda guerra mundial, con la necesidad de hacer que todos los seres humanos pudieran acceder a un desarrollo y con la formación de las Naciones Unidas como un órgano internacional que promueve la convivencia pacífica y los derechos de todos los seres humanos del mundo, se concretó la visión de hacer políticas públicas que atendieran derechos y generaran cambios en las condiciones de las personas de tal forma que se limitara su exposición a riesgos de la vida como el desempleo, la orfandad, las enfermedades y accidentes. Las políticas con enfoque de derechos surgen como un marco conceptual que vela por el desarrollo humano y tiene dos aplicaciones, una normativa y otra operacional. La primera se refiere al resguardo de los derechos humanos, que se logra a partir de acciones de política pública, mientras el segundo considera que todas las acciones gubernamentales deben respetar por sí mismas derechos humanos básicos (Alza, 2014: 54). Esto significa, pues, que no basta con generar acciones públicas que garanticen derechos, sino también velar por que todos los derechos sean respetados por los gobiernos y sus burocracias.

Esta es la propuesta que ha diseminado la acción internacional como la que lleva a cabo la CEPAL en el área de América Latina y el Caribe, la Unión Europea, la ONU y diversas instancias de regulación internacional y regional. En el área latinoamericana la CEPAL ha realizado tareas importantes en el posicionamiento de la acción pública, rescatando el papel central de los Estados para generar cambios “estructurales” que superen el asistencialismo y el debilitamiento de los principales problemas del desarrollo humano y social, y que al mismo tiempo motiven la acción de las personas y del mercado (CEPAL, 2017; Huenchuan, 2006).

Sin duda, las políticas con enfoque de derecho plantean un mejor tratamiento a las problemáticas sociales y, para el caso de la vejez y las personas mayores, la perspectiva del proceso de envejecimiento y del envejecimiento activo y exitoso pueden resultar aún más positivos para acabar con las situaciones de discriminación, vulnerabilidad, pobreza y desigualdad que viven estas poblaciones. Teniendo esto en mente, a continuación se apuntan las características principales de los programas de atienden a las personas mayores en la Ciudad de México. Hay que destacar que, de entrada, se encuentran resguardados en la Constitución de la ciudad y en la Ley de Adultos Mayores, lo cual los coloca en un lugar de especial relevancia para el gobierno. El análisis buscará observar: 1. El enfoque presente de la vejez, si se ve como etapa o como un proceso del curso de vida, 2. El tipo de planteamiento de la acción pública: clasificado en asistencial o con enfoque de derechos. Ello se realiza a partir de la revisión detallada de: a) los objetivos específicos de cada programa y b) la articulación o contribución de cada programa a un fin más amplio que puede ser el envejecimiento activo o exitoso, digno o de calidad, o el que se observa como la etapa final de la existencia.

Al conjuntar estas vías de análisis se propone la reconstrucción del problema del envejecimiento desde la acción pública vista en estos programas. Un aspecto por aclarar es que la clasificación se hace únicamente a partir de lo que dicen los documentos de diseño, implementación, operación y evaluación de cada programa. En el caso del tipo de acción pública se clasifican aquellas que están planeadas para generar expresamente derechos y aquellas que no, además de precisar si alcanzan a producir conexiones con otras acciones o metas que lleven a los derechos de las personas mayores.

¿Qué vejez se promueve en los programas públicos para las personas mayores en la CDMX? Una aproximación

Para observar las visiones que se plantean en las políticas públicas de la vejez adoptadas por el Gobierno de la CDMX, se realizó un análisis de los documentos de los programas con que cuenta la ciudad. En este apartado se presentan las principales características de los programas que se llevan a cabo por el gobierno de la Ciudad a partir de las leyes que los fundamentan, sus reglas de operación (Rop) y sus leyes de creación de instituciones especializadas para atender a la población mayor. No se trata de un análisis del discurso propiamente, ni de una evaluación de su

diseño o impacto, sino de una reflexión que toma en cuenta las palabras, definiciones, conceptos que se presentan en los documentos, junto con la articulación y forma de operación que se les pretende dar (y no como realmente operan), para clasificarlos en un enfoque de derechos y del tipo de vejez que se piensa producir. Se analiza, por ejemplo, el tipo de envejecimiento que se plantea por su denominación (exitoso, saludable, digno, etc.), pero también por las acciones que se despliegan para llegar a ese envejecimiento.

La vejez desde el análisis de los objetivos de los programas del IAAM

En primer lugar hay que destacar que, en términos de organización, el gobierno de la CDMX cuenta con una dependencia especializada en esta materia, que es el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores (IAAM), el cual, aunque depende de la Secretaría de Desarrollo Social, *representa una administración especial para las problemáticas de la población envejecida que es de suma importancia para dar fortaleza a la problemática pública de las personas mayores*. Su objetivo es garantizar el cumplimiento de la ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de 68 años residentes en la Ciudad de México, “promoviendo políticas públicas, implementando programas de atención integral, impulsando el ejercicio pleno de sus derechos y fomentando una cultura del envejecimiento activo” (página web IAAM, 2018). En esta descripción se puede advertir que dicho órgano de gobierno se instituyó para dar operación al Programa de Pensión Alimentaria; pero su creación se efectuó en 2007 y la pensión había comenzado a otorgarse desde años antes, por lo que se trató de una adaptación de la institución al programa de atención a las personas mayores con grandes resultados.

La misma descripción comienza a perfilar una política que se encamina a generar personas mayores que envejezcan activa y saludablemente y bajo el enfoque de los derechos humanos, aunque todavía no sabemos qué se entiende por envejecimiento activo y envejecimiento saludable y cuáles derechos se consideran más relevantes para su resguardo. Por otro lado, el IAAM realiza actividades adicionales al otorgamiento de la pensión alimentaria, como “los jueves de danzón y las mañanas de película” por lo que, el objetivo del IAAM es rebasado con algunas de las acciones que lleva a cabo. La pensión alimentaria, aunque solo es uno de los programas que desarrolla, sin duda es el de mayor impacto social y mediático.

En la Ley de Desarrollo Social (2000) del Gobierno de la Ciudad, a la cual se adhiere la pensión alimentaria y las funciones del IAAM, también se clarifican los principios por los cuales se guiarán todas sus acciones: universalidad, igualdad, justicia distributiva, equidad social, equidad de género y en general la exigibilidad de los derechos de todos los grupos vulnerables (artículo 4º, Ley Desarrollo Social, 2000). Destaca la búsqueda de la universalidad y la equidad como principios que permitan un proceso de envejecimiento digno y con calidad de vida; empero, debe tomarse en cuenta que estos principios se han planteado desde

los primeros estudios y diagnósticos de finales de los noventa, en los cuales, como ahora, las acciones del gobierno solían limitarse a la esfera económica de las personas mayores (Ávalos, 2013).

La existencia de un órgano especializado en materia de atención a las personas mayores haría suponer que todas sus acciones estarían destinadas a cumplir un objetivo más grande que la distribución y planeación de la pensión alimentaria. Haciendo una revisión de las actividades, programas y acciones que realiza el IAAM se observa una diversidad importante. Aunque dentro de los documentos normativos que sustentan los programas y las acciones (leyes y reglas de operación) del instituto no se mencionan todas estas acciones y programas, en su página web⁶ hallamos la delimitación de tres programas: el primero y más relevante, la pensión alimentaria; el segundo, denominado visitas domiciliarias; y el tercero, visitas médicas. Además de ello, el instituto promueve otros programas y actividades que llama: "acciones institucionales", entre las que se cuentan actividades de esparcimiento y movilidad física, tales como los jueves de danzón y el turismo social, pero también trámites o prestaciones, como los créditos para personas mayores.

Los primeros tres programas cuentan con un sustento legal y de diseño mucho más robusto, como en el caso de la pensión alimentaria que, estando establecida en una ley dictada por la asamblea legislativa, también emite sus reglas de operación, en donde se expresan a detalle formas y objetivos de la acción. Estas acciones institucionales no parecen tener un sustento legal ni de diseño más allá de las normas administrativas que dan funcionamiento al IAAM y, por supuesto, no forman parte de alguna ley. Esta característica es fundamental porque conlleva la ausencia de una definición de objetivos generales y específicos, metas a alcanzar, impacto de estas acciones y recursos para llevarlas a cabo. Es decir, son acciones sobre las que resulta difícil distinguir cuáles son las aportaciones que se espera que tengan para generar una mejor vejez o un cambio en el envejecimiento.

De la variedad y amplitud de los programas y acciones institucionales se deduce una cobertura amplia de temas y, por ello, una visión del envejecimiento que va más allá de las enfermedades y características físicas, necesidades de ingresos y medicinas, pues también se organizan actividades de esparcimiento y recreación, empoderamiento económico y capacitación para cuidados especiales en esta etapa de la vida. Sin embargo, la programación e intención de estas actividades que se analizan en los documentos oficiales muestran poca planificación de casi todas las opciones, con excepción de la pensión alimentaria.

En el siguiente Cuadro se muestran las actividades y sus objetivos generales, recuperados de las reglas de operación del Programa de Pensión Alimentaria, la ley del mismo programa, y la página web del IAAM, los cuales han sido tomados literalmente.

Cuadro 1
Programas públicos de la vejez a cargo del IAAM en la Ciudad de México

| Programa o acción pública del IAAM | Objetivo | Documento de origen o diseño de la acción | Fecha de inicio del programa |
|---|--|---|--|
| 1 Pensión alimentaria para personas mayores | "Contribuir a las consecuencias de la seguridad alimentaria y el bienestar social de las personas adultas mayores de 68 años, residentes en la CDMX, e impulsar su envejecimiento activo y saludable, con pleno respeto a los derechos humanos de manera progresiva" | Ley de los Derechos de las personas adultas mayores en el D.F. (2003) | 2001 como pensión. En 2009 es un derecho amparado por el presupuesto de la Ciudad. Y después, en 2015, reconocido como derecho por la Constitución de la Ciudad. |
| 2 Visitas domiciliarias | Seguimiento de los trámites de la pensión alimentaria a domicilio | Ley de los Derechos de las personas adultas mayores en el D.F. (2001) | 2001 junto con la pensión alimentaria |
| 3 Visitas médicas | Atención médica gratuita y a domicilio. | Ley de los Derechos de las personas adultas mayores en el D.F. (2001) | 2001 junto con la pensión alimentaria |
| 4 Acción institucional 1: Atención gerontológica integral | Capacitación gerontológica y canalización a otros servicios. | Página web del IAAM* | No especificado (página web IAAM). |
| 5 Acción institucional 2: Centros de Integración y Desarrollo para las Personas Mayores | Actividades recreativas y deportivas. | Página web del IAAM* | No especificado (página web IAAM). |
| 6 Acción institucional 3: Turismo social | Descuentos en viajes turísticos dentro del país. | Página web del IAAM* | No especificado (página web IAAM). |
| 7 Acción institucional 4: Matanzas de película | Entrada al cine gratis cada quince días. | Página web del IAAM* | No especificado (página web IAAM). |
| 8 Acción institucional 5: Sistema alerta social CDMX | Placa de identificación, para caso de accidente o extravío de personas y animales guía. | Página web del IAAM* | 2016 (Gaceta Gobierno de la Ciudad de México, 2016) |
| 9 Acción institucional 6: Créditos para personas mayores | Facilitar préstamos monetarios para quienes son beneficiarios de la pensión alimentaria con el aval del Gobierno de la Ciudad de México. | Página web del IAAM* | 2017 (Gaceta Gobierno de la Ciudad de México, 2017). |
| 10 Acción institucional 7: Capacitación de cuidadoras | Capacitar a las personas que cuidan a personas mayores en el cuidado y asistencia. | Página web del IAAM* | 2015 (según un artículo informativo de la revista Atos dorados digital, 2016) |
| 11 Acción institucional 8: Jueves de danzón | Generar espacios de esparcimiento e integración social para las personas mayores. | Página web del IAAM* | No especificado (página web IAAM) |
| 12 Acción institucional 9: Revista Atos dorados | Tener un medio de comunicación con la población derechohabiente de la pensión alimentaria. | Página web del IAAM* | 2016 (según un artículo informativo de la revista Atos dorados, IAAM) |

Fuente: elaboración propia con datos de la página web del IAAM y la Ley de pensión alimentaria de los adultos mayores de la Ciudad de México. *Revisados en junio de 2018.

Como se puede observar, las acciones institucionales no tienen un documento de diseño en el que se establezcan objetivos, metas y operación. Únicamente en la Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria de los adultos mayores de 2003 se determina la obligatoriedad del gobierno a otorgar la ayuda económica, instruyendo al poder Ejecutivo a incluir este gasto en el presupuesto de egresos anual, y al poder Legislativo a revisarlo y aprobarlo. Es decir, al tratarse de un documento legal no se alcanzan a establecer los fundamentos socioeconómicos de este derecho. Es en las reglas de operación de este programa en donde se especifican algunas cuestiones más claras de cómo se otorgará la pensión alimentaria. También se establece que el objetivo general del programa es: “contribuir a las consecuencias de la seguridad alimentaria y bienestar social de las personas adultas mayores de 68 años, residentes en la Cd Mx, a través de una pensión no contributiva, y de acciones encaminadas a impulsar su envejecimiento activo y saludable, con pleno respeto a los derechos humanos de manera progresiva” (Rop, pensión alimentaria, 2018: 211). Un objetivo muy parecido al de la creación del IAAM, y en el que nuevamente se propone promover el envejecimiento activo y saludable, junto con el bienestar otorgado por la pensión no contributiva, en oposición a la visión asistencial de la vejez.

Esto significa que la función de esta pensión alimentaria fue pensada para impactar no solo en la alimentación, la economía familiar y la salud, sino también en los entornos familiares, sociales y físicos y, en resumen, en el valor social que se da a las personas mayores, en el acceso a formas dignas de empleo remunerado, en programas de cuidados diversos, entre otros elementos que permitirían colaborar en la construcción de un envejecimiento activo y saludable y apegado a los derechos humanos. Algunas de estas áreas incluso se enmarcan en lo que se plantea como “alcances” dentro de las Reglas de operación 2018, entre los que se espera contribuir a garantizar derechos como alimentación, integridad y dignidad, asistencia social, bienestar social, certeza jurídica, educación, información y participación (Rop pensión alimentaria CDMX, 2018), pero de los que se desconoce cómo se plantea operar acciones para llegar a ellos, o la forma en que una pensión incidiría en esos derechos.

En cuanto a las acciones institucionales, estas no cuentan con reglas de operación ni documentos de diseño, por lo que es difícil conocer con qué finalidad surgen y cómo se articulan unas con otras y con la pensión alimentaria, es decir, cuál es la intención del gobierno al desplegarlas. Buscando obtener esta información, se solicitaron los documentos de diseño o presentación de estas acciones institucionales a través de la plataforma de acceso a la información del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). La respuesta obtenida fue que estas acciones no cuentan con estos documentos, como se observa a continuación:

La Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores no cuenta con un documento que dé sustento y donde se planifiquen las acciones

institucionales además de lo que ya se encuentra establecido en las Reglas de Operación del Programa Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores de 68 años, Residentes en la Ciudad de México 2018. No obstante, las actividades institucionales surgen de la cooperación, coordinación y diálogo entre entes públicos de la CDMX y en abierto proceso de elaboración con participación activa de ciudadanos que buscan alcanzar mayor alineación, eficiencia y eficacia y la consecución de condiciones que contribuyan a mejorar el nivel de vida de los habitantes de la CDMX garantizando el ejercicio de los derechos a la alimentación, educación, salud, empleo, vivienda, cultura y espaciamiento, una vida libre de violencia, entre otros, este resultado se ve plasmado en el instrumento de planeación que es el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 y en el Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2014-2018, de los cuales se derivan las políticas públicas relevantes en las que se ha trabajado. (Respuesta a la solicitud INAI, número de folio: 0104000078718).

Además de no contar con un diseño y una planificación con objetivos específicos, el IAAM, al señalar que “se trata de acciones que surgen de la coordinación con otras entidades” lo que deja pensar que son acciones originadas para promover esta coordinación. Ello se pudo corroborar en el análisis de una de las últimas evaluaciones del Programa de Pensión Alimentaria, cuyo documento señala a estas acciones, aunque no se evalúan por la misma ausencia de información que aquí se encontró. En este documento se les trata como acciones que permiten la coordinación o relación con otras dependencias (Evaluación Interna Integral, 2018).

Con la poca información obtenida se tomó la decisión de indagar en los medios disponibles y oficiales,⁷ siendo el más próximo la página web del IAAM y documentos anexos como: la revista *Años dorados*, la *Gaceta del Gobierno de la Ciudad de México*, el Sistema de Alerta Social, el Plan de Desarrollo General del D.F. 2013-2018 y el Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad de Género para poder determinar cuáles son los objetivos específicos de cada acción y sobre todo cuáles son las articulaciones entre ellas, es decir, a qué fin mayor apuntan.

En el Plan de Desarrollo General de la ciudad y en el Programa de Sectorial de Desarrollo Social con Equidad de Género de la CDMX se observa la delimitación de situaciones de desventaja que atañen a las personas mayores como parte de los diagnósticos y la justificación de estos programas. Se identifican tres áreas importantes: la discriminación por su edad y condición física; las condiciones deplorables de salud y nutrición de las personas mayores; y el poco acceso a las vialidades y a la estructura de la ciudad para el desplazamiento en vehículos o pedestre. Este último rubro plantea una línea de acción en la que se incluye a las personas mayores. La meta 3 del Programa Sectorial de Desarrollo Social señala la promoción de vialidades adecuadas para el tránsito de las personas mayores (Plan Sectorial de Desarrollo, 2014).

Por su parte, en el Plan de Desarrollo de la ciudad se promueve el diseño de créditos y la asesoría técnica adecuados para la vivienda orientados a las familias que viven en vulnerabilidad, a las personas mayores y las mujeres; el reforzamiento de estrategias para la atención de la anemia; la ampliación de oportunidades laborales para las personas mayores.

Ninguno de estos planteamientos establece el origen, la justificación y el planteamiento de las acciones institucionales llevadas a cabo en el IAAM (Tabla 1), aunque algunas de ellas den solución parcial a los problemas derivados de los diagnósticos; por ejemplo, las visitas médicas domiciliarias permiten atender los graves problemas de salud de personas mayores que no pueden salir fácilmente a las instituciones de salud. No hay conexión establecida por los diseñadores de la política de los problemas detectados con estas acciones institucionales como el turismo social, los jueves de danzón y la revista *Años dorados*.

En la última evaluación Interna Integral 2016-2018 realizada por la Subdirección de Capacitación y Evaluación de la Dirección del IAAM al Programa de Pensión Alimentaria para adultos mayores se exponen algunos de los derechos y objetivos generales a los que contribuyen las acciones institucionales. En el apartado de “Congruencia de la operación del programa con el diseño” se considera que estas acciones constituyen la forma en que se ejecuta el objetivo de: “articulación con otros programas sociales”, es decir, una relación con las instituciones del Gobierno de la Ciudad de México que también realizan actividades para las personas mayores fuera del IAAM (DGIAAM, 2018: 182). Esto muestra que acciones como la activación física y social a través del danzón, o la capacitación a cuidadoras y cuidadores para ejercer una práctica adecuada para las personas mayores, son pensadas para articularse con otras instituciones, aunque su importancia sea fundamental para el desarrollo del concepto de envejecimiento activo al que se adhiere el Programa de Pensión Alimentaria y el mismo IAAM. Varias de las actividades institucionales contribuyen de manera directa al envejecimiento activo y el alcance de derechos humanos, pero no cuentan con esta planificación o visión de largo plazo (DGIAAM, 2018: 182-186).

Así, por ejemplo, la acción institucional de capacitar cuidadoras daría sustento a un derecho fundamental estipulado en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores de la CDMX y en documentos internacionales como el Consenso de Montevideo y la Convención Interamericana para la Protección de Derechos de las Personas Mayores de 2015: el derecho a tener cuidados dignos y adecuados para las diversas condiciones de dependencia, en el hogar, o en instituciones de atención médica o asistencial. Y si se le planteara de esta manera, habría un documento de diseño y reglas de operación que le darían guía a cada acción y actividad a realizar, de manera que se asegure el cumplimiento de dicho fin.

La vejez desde la articulación entre objetivos, programas y acciones a cargo del IAAM

Una revisión general de las reglas de operación de la pensión alimentaria de adultos mayores y lo que se tiene de información de las acciones institucionales muestran algunas desconexiones con la finalidad última de la acción pública que hemos anotado como la seguridad alimentaria y el envejecimiento activo y saludable.

En las reglas de operación de la pensión de adultos mayores se observan discrepancias entre lo que se plantea como objetivo, las acciones específicas desplegadas y los alcances y el impacto esperados. Recordando que se trata de reconstruir la visión de la vejez, es importante que se considere la relación entre lo que se dice que se hará y las formas en que se planea que se logrará. Como se muestra a continuación:

Primero, el nombre del programa solo delimita la pensión alimentaria, y en su objetivo se especifica como una meta de fondo la de coadyuvar a generar un envejecimiento activo y saludable. Esto hace pensar que a final de cuentas el problema público es primordialmente la seguridad alimentaria y las condiciones de salud y nutrición de las personas mayores. Son acciones limitadas en la prospectiva de promover un envejecimiento activo y exitoso.

Segundo, en los objetivos generales y específicos de este programa solo se habla de la pensión alimentaria, y en los alcances e impacto esperados se incluyen acciones y derechos más relacionados con el envejecimiento activo, en donde se pueden insertar algunas de las acciones institucionales, aunque no hay ningún documento en donde se plantee esta relación.

Tercero, en las “metas físicas” de estas reglas de operación se aspira a tener como beneficiarios a 525 000 personas adultas mayores de 68 años residentes en la CDMX, pero no hay metas sobre la enseñanza o promoción del envejecimiento activo que se contempla en el objetivo general. De nuevo, el fin más relevante y último es la pensión alimentaria.

Cuarto, en el apartado presupuestal de las Rop solo se presentan los montos que requiere la pensión alimentaria. No hay proyecciones presupuestales del resto de las actividades institucionales que están siendo evaluadas y desarrolladas por el IAAM.

Por todo ello, y de acuerdo con el documento relativo a la pensión alimentaria y a las acciones institucionales, la operación, los objetivos secundarios y las acciones específicas no se incluyen contribuciones concretas al ejercicio del “envejecimiento activo”, sino que se enfocan principalmente a organizar y asegurar el correcto funcionamiento de la acción de otorgar la pensión alimentaria a personas mayores de 68 años residentes en la Ciudad de México.

En el siguiente Cuadro se exponen los objetivos inscritos en los documentos revisados para cada programa o acción institucional, junto con la operación y articulación con otras acciones. Se ha marcado con una X aquellas acciones o programas que en sus objetivos plantean promover o influir al envejecimiento activo o si, de acuerdo con la teoría, podrían ayudar a incentivarlo. De la misma forma, para el caso de los derechos humanos, si el programa propone hacer posible o impacta directamente en el alcance de algún derecho se ha marcado, por lo que la casilla vacía significa que no se menciona como parte de los objetivos y/o no influye en ellos.

Cuadro 2
Envejecimiento activo y derechos humanos en los programas de atención a las personas mayores a cargo de IAAM CDMX

| | Pensión alimentaria | | Visitas médicas | |
|---|---------------------|--|---------------------|-----------------------|
| | Enfoque de derechos | Envejecimiento activo | Enfoque de derechos | Envejecimiento activo |
| Objetivos del programa | X | X | | |
| Articulación con otras acciones y metas | X | X | X | |
| Visitas domiciliarias | | Acción gerontológica integral | | |
| | Enfoque de derechos | Envejecimiento activo | Enfoque de derechos | Envejecimiento activo |
| Objetivos del programa | | | | X |
| Articulación con acciones y metas | | | | |
| Centros de Integración y Desarrollo para las Personas Mayores CIDAM | | Turismo social | | |
| | Enfoque de derechos | Envejecimiento activo | Enfoque de derechos | Envejecimiento activo |
| Objetivos del programa | | X | | X |
| Articulación con acciones y metas | | | | |
| Mañanas de película | | Sistema de alerta social personas perdidas | | |
| | Enfoque de derechos | Envejecimiento activo | Enfoque de derechos | Envejecimiento activo |
| Objetivos del programa | | X | | |
| Articulación con acciones y metas | | | | |
| Créditos para personas mayores | | Capacitación para cuidadoras | | |
| | Enfoque de derechos | Envejecimiento activo | Enfoque de derechos | Envejecimiento activo |
| Objetivos del programa | X | | X | |
| Articulación con acciones y metas | | | | |
| Jueves de danzón | | Revista Años dorados | | |
| | Enfoque de derechos | Envejecimiento activo | Enfoque de derechos | Envejecimiento activo |
| Objetivos del programa | | X | | |
| Articulación con acciones y metas | | | | |

Fuente: elaboración propia con datos de la página web del IAAM, la Ley de pensión alimentaria de los Adultos Mayores de la Ciudad de México y la Ley de los Derechos de las Personas Mayores en el D.F. Revisados en junio de 2018.

Debajo de los objetivos se ha clasificado de la misma forma la existencia de una operación y articulación del programa con otras acciones, según los documentos revisados.

Como se puede ver, prácticamente el único programa que expresamente proyecta entre sus objetivos el de influir en el alcance de derechos y el envejecimiento activo es el de la Pensión Alimentaria. Pero en cuanto se observan las formas de operación y articulación con otras actividades que lleven al envejecimiento activo y el alcance de derechos se observa poca articulación, a excepción de las visitas domiciliarias y médicas, que están hechas para dar seguimiento a la operación de la pensión alimentaria y detectar algunas situaciones de vida de las personas mayores que se puedan canalizar a los lugares adecuados.

Casi todas las acciones institucionales inciden en algunos derechos como el de esparcimiento, salud y no discriminación, así como en el de un envejecimiento activo basado en la información y el desarrollo de actividades deportivas y de entretenimiento; sin embargo, la limitada descripción de los objetivos y la ausencia de documentos de planificación o diseño llevan a poner en juicio su influencia en el alcance de estos derechos y de un envejecimiento activo, razón por la cual se presentan las casillas vacías en esta clasificación.

Por otro lado, se observa una concentración en actividades de esparcimiento y recreación que permiten, según la teoría del envejecer activamente, conocer, divertirse, capacitarse o aprender nuevas cosas, oficios y actividades; y que refuerzan su autonomía, fuerza física y mental y lazos sociales. Empero, en el caso de las acciones del IAAM como los jueves de danzón o clases de activación que se realizan en los CIDAM, desconocemos el grado de alcance, la satisfacción de los usuarios y hasta el número de beneficiarios.

Adicionalmente a estos programas y acciones, el IAAM desarrolla otras actividades como la emisión de recomendaciones para la atención del alzheimer, que es una de las enfermedades que conlleva a grados de dependencia, programas de información y concientización de la no violencia a las personas mayores, de difusión de los derechos de las personas mayores, entre otros, que aparecen en la página web y son promovidos en las redes sociales oficiales y ejercidos por los CIDAM, pero no se alcanza a ver más sobre sus fundamentos y su conjunción con las acciones institucionales.

Entonces, para responder a la pregunta de este documento sobre la visión de la vejez y el envejecimiento a través de las políticas y los programas públicos de la CDMX, podríamos considerar que hay una visión un tanto fracturada entre la pensión alimentaria y las acciones institucionales que desarrolla el IAAM.

De esta manera, la visión del gobierno sobre la vejez a partir de la pensión alimentaria se enmarca en los derechos económicos y sociales que permiten evitar la pobreza, la desnutrición y las malas condiciones de salud para las personas mayores. Tanto en los objetivos como en la operación del programa hay una referencia a estos derechos y al logro de la seguridad alimentaria. Pero, bajo el análisis de las acciones institucionales

no se observa el mismo grado de conducción de la acción pública, es decir, la intención de generar derechos o resguardarlos y promoverlos a partir de estas acciones. El análisis de las acciones institucionales realizado en este documento muestra que la simplicidad con que se han diseñado o presentado en el IAAM contrasta con la relevancia que pueden estar generando para alcanzar algunos elementos del envejecimiento activo y saludable. Con respecto a esta perspectiva hay que señalar que no hay una definición ni clara ni simplificada de ella, o sobre las dimensiones que deberían tomarse en cuenta en el diseño de las acciones públicas.

Reflexiones finales

El propósito de esta investigación ha sido mostrar un análisis de las acciones públicas en torno a la vejez y el envejecimiento desplegadas por el Gobierno de la Ciudad de México, a efecto de reconstruir las visiones de la vejez y el envejecimiento que emanen del gobierno y que van más allá de los discursos o las posiciones políticas que aparecen todos los días en la opinión pública. Para ello se analizaron los objetivos, las acciones y las estrategias desplegadas en los programas que contempla el IAAM y se clasificaron de manera general en cuanto a sus enfoques afiliados al envejecimiento activo o saludable y a los derechos humanos en contraste con la asistencia social.

Los hallazgos muestran de manera general que los programas que opera el Gobierno de la Ciudad de México promueven una visión del envejecimiento activo y de los derechos de las personas mayores como temas relevantes, pero con poco sustento, pues no se observa una definición del concepto de envejecer en forma activa, saludable o exitosa; pero además, hay una separación entre el Programa de Pensión Alimentaria y las llamadas acciones institucionales como los jueves de danzón, la creación de los cidam y los créditos para las personas mayores, debido a que estos programas no cuentan con objetivos ligados a este envejecimiento activo ni a algunos de los derechos que sostienen la pensión alimentaria. Esto se ha definido por la poca información disponible en los documentos oficiales, en los referidos por el propio IAAM y solicitados por la plataforma de acceso a la información del gobierno, con algunas de las evaluaciones de política pública nacionales e internacionales que se han realizado y que solo destacan las cualidades de la pensión no contributiva, sin dar a conocer mucho del resto de las acciones.

El concepto de envejecimiento activo y la visión de derechos humanos están presentes en los objetivos de la pensión alimentaria, pero hay algunos derechos que, según los estándares internacionales de la Convención Interamericana de los Derechos de las Personas Mayores (2015), no están contemplados. Por ejemplo, el derecho a un trabajo digno, bien remunerado y con adecuación a las capacidades de esta etapa de la vida, para la parte de las personas mayores que puedan y deseen seguir laborando. De la misma manera, dentro de los derechos al cuidado se pueden plantear dudas con respecto a los diversos cuidados que se deben

asegurar y procurar. Se trata de cuidados de personas mayores funcionales e independientes, y de otro tipo de cuidados en casos de dependencia física o mental, y cuando se está en una etapa terminal de alguna enfermedad. Con la poca información que se tiene de las actividades que se llevan a cabo como parte de la acción institucional en términos de atención gerontológica integral y capacitación a cuidadores se desconoce el alcance de estos derechos.

Aunque parezca irrelevante, porque dentro de las percepciones sociales la pensión alimentaria es el programa más valorado y mejor evaluado como acción pública, lo cierto es que algunas de las acciones institucionales tendrían un claro impacto en la activación física, mental y de entretenimiento, es decir, podrían estar generando condiciones de mayor actividad, mejor toma de decisiones, inclusión social para las personas mayores, entre otros elementos que forman un envejecimiento activo. O bien, puede ser que solo fortalezcan sus lazos sociales, o que lleguen a influir en los lazos familiares, pero esto es especulativo debido a la ausencia de información pública con respecto a los alcances de estas actividades.

Huenchuan y Rodríguez (2015) presentaron un análisis del Programa de Pensión Alimentaria de la CDMX poniendo énfasis en los créditos para las personas mayores. Esa es una de las acciones presentadas en el Cuadro 2 de este documento. Los autores señalan la importancia que los organismos internacionales han manifestado y estudiado en la mejora de las condiciones de las personas mayores y el alcance de derechos que generan estos créditos, pero no se presentan evidencias de la implementación de este programa en la Ciudad de México, de sus resultados, beneficiados, o incluso de su impacto en la vida económica o familiar de estas personas mayores. Ello refuerza la hipótesis que aquí se plantea sobre la poca planificación y estructura de estas actividades institucionales que, como lo muestran Huenchuan y Rodríguez, son muy importantes para el alcance de algunos derechos de las personas mayores.

La pensión alimentaria ha sido evaluada como un programa público que, en términos de cobertura, implementación y resultados ha merecido evaluaciones muy positivas, destacando la universalidad, el buen funcionamiento del aparato burocrático y la administración, así como los resultados para las personas mayores beneficiadas que pueden comprar medicamentos, comida y vestido y cómo esto les ha cambiado la vida (CONEVAL, CEPAL, 2010; IAAM, 2017). Sin embargo, el resto de las acciones se encuentran desvinculadas y no cuentan con procesos de seguimiento y evaluación. Lo que esto pone al descubierto es una visión conceptualmente definida por los derechos y el envejecimiento activo y saludable, acompañada de una operación limitada para alcanzar este envejecimiento activo.

En términos de la acción pública que resuelve un problema, la visión y representación del problema público de la vejez queda reducida a la pobreza, enfermedades y mala nutrición; y el envejecimiento activo y saludable queda como concepto adoptado con poca fuerza, por lo menos en el diseño de la operación de todos los programas vistos en conjunto.

Se observa la pensión alimentaria como una acción para promover la seguridad alimentaria y atacar los problemas de nutrición y de salud, pero no hay referencias a cómo la salud y la nutrición apoyen algún pilar del concepto de envejecimiento activo. Las acciones institucionales se enmarcan en una tradición más del tipo asistencial en que se presta una atención más superficial al problema y no se llega a calar en sus raíces, pues no hay un diagnóstico ni una planificación que le den sustento.

De esta manera, aunque la inserción en la agenda pública del tema del envejecimiento activo y de los derechos de las personas mayores a partir de los programas de política pública es muy relevante, la visión y promoción de un concepto de la vejez y el envejecimiento entre los beneficiarios y no beneficiarios de estos programas puede resultar un tanto confusa. Sería de gran ayuda organizar las acciones y los programas teniendo como eje el fin mayor del envejecimiento activo, saludable o exitoso que, por supuesto, promueva y logre derechos. Ello también permitiría ubicar las dimensiones que hacen falta por atender, tales como: los derechos laborales, de vivienda y de cuidados, entre otros, de manera que las evaluaciones positivas sobre la universalidad, cobertura e impacto de la pensión alimentaria se acompañen de evaluaciones sobre programas de cuidados de las personas mayores o de créditos o de prácticas de activación física estructurados para influir en el alcance del envejecimiento activo guiado por derechos.

Bibliografía

- Alza Barco, Carlos. 2014. "El enfoque basado en derechos ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?", en UE, *Derechos Humanos y políticas públicas*, Comisión Europea-Universitat Pompeu Fabra Barcelona, pp. 51-78, disponible en: https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/docs/DHPP_Manual_v3.pdf
- Anderson, Gerard y Peter Sotir. 2000. "Population aging: A comparison among industrialized countries", *Health Affairs*, 19(3), pp. 191-203. doi: <https://doi.org/10.1377/hlthaff.19.3.191>
- Avalos Pérez, Rosaura. 2013. "Fue una ayuda... Tenemos un apoyo... Hacia una política social de vejez en contextos globalizados. El caso de la Ciudad de México", en Margarita Estrada Inguíñez y Georgina Rojas García (eds.), *Desde abajo: miradas antropológicas de la globalización*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Publicaciones de la Casa Chata), pp. 241-262. ISBN 978-607-486-249-2
- Banco Mundial. 2018. *Datos por países y agregados*, disponible en: Datos por países y agregados, disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/sp.pop.65up.to.zs> [consulta: 02/02/2019].
- Blanco, Mercedes. 2011. El enfoque del curso de vida: orígenes y desarrollo, *Revista Latinoamericana de población*, 5(8), Asociación Latinoamericana de Población, Argentina, pp. 5-31.
- Boudiny, Kim. 2012. "‘Active ageing’: from empty rhetoric to effective policy tool", *Ageing and Society*, 33(6), pp. 1077-1098. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0144686X1200030X>

- Coleman, Priscilla. 1991. "Retrospective Reviews, Cumming E. and Henry W., Growing Old: The Process of Disengagement", en *Ageing and Society*, 11(2), pp. 217-220. Doi: <https://doi.org/10.1017/S0144686X00004025>
- Comisión Económica para América Latina. 2017. *El enfoque de derechos en las políticas públicas, Instrumentos de protección social a lo largo del ciclo de la vida*, Chile, disponible en: <https://www.cepal.org/es/cursos/instrumentos-proteccion-social-lo-largo-ciclo-vida>
- Consejo Nacional de Población. 2017. *Envejecimiento en México*, informe en página web, disponible en: Envejecimiento en México, informe en página web, disponible en: <https://www.gob.mx/CONAPO/articulos/envejecimiento-en-mexico> [consulta: 10/02/2019].
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. 2010. *Encuesta Nacional de Discriminación*, ENADIS, disponible en: https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=documento&i_d=220&id_opcion=&op=215
- Constitución política de la Ciudad de México*. 2015. disponible en: <https://www.cdmx.gob.mx/constitucion>
- Departamento del Distrito Federal. 1996. *Alianza en favor de la tercera edad del Distrito Federal*, DGDF-UNAM, recuperado de: <http://envejecimiento.sociales.unam.mx/archivos/Alianza.pdf>
- Dirección General IAAM. 2012. *Evaluación del Impacto Social de la pensión Alimentaria para Adultos Mayores Residentes en el D.F. 2011-2012*, disponible en: <http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/images/pdf/2011-2012.pdf>
- Dirección General IAAM. 2018. *Evaluación Interna Integral del Programa Social de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores Residentes en el D.F. 2016-2018*, disponible en: <http://www.iaam.cdmx.gob.mx/images/pdf/IAAMTGPEvaluacionInterna2018.pdf>
- Estess, L. Carroll. 2001. *Social Policy and Aging, A critical perspective*, EUA, Sage Publications Inc, pp. 285. ISBN-0 8039-7346-2
- Evalúa D. F. 2015. *Evaluación Externa de resultados de Beneficiarios del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal*, disponible en: <http://www.evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/evaluacion-de-programas-sociales/evaluaciones-externas/evaluaciones-externas-2015> [consulta: 12/11/2018].
- Felix Jorge. 2014. "Economia do Care" e "Economia da Longevidade": o envelhecimento populacional a partir de novos conceitos, Argumentum, Universidade Federal do Espírito Santo Brasil, pp. 44-66. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/4755/475547142005.pdf>
- Fernández Ballesteros, Rocío. 2011. *Envejecimiento saludable, Congreso sobre envejecimiento, la investigación en España*, Madrid, marzo 9-11, disponible en: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/fernandez-borrador-envejecimiento-01.pdf>
- Garay Villegas, Sagrario y Verónica Montes de Oca Zavala. 2011. "La vejez en México: una mirada general sobre la situación socioeconómica y familiar de los hombres y mujeres adultos mayores", *Perspectivas sociales*, 13(1), pp. 143-165. ISSN 1405-1133. Disponible en: <http://eprints.uanl.mx/id/eprint/8789>

- Gergen Kenneth J. y Mary Gergen M. 2000. K. W. Schaie (ed.), *The new aging: Selfconstruction and social values* (manuscrito), pp. 19.
- Glen, Elder. 1994. "Time, Human Agency and Social Change: Perspectives on the Life Course", *Social Psychology*, 57(1), American Sociological Association, pp. 4-15, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2786971>
- Gutiérrez, Luis Miguel. 2018. "Tres décadas de investigación en envejecimiento y salud", en V. Montes de Oca Zavala e Isalia Nava Bolaños (coords.) *Población y envejecimiento. pasado, presente y futuro en la investigación sociodemográfica*, UNAM, IIS, IIEC, SUIEV, ISBN: 978-607-02-9906-3.
- Gutiérrez, Paola y Mariana Aparicio. 2019. "La lucha por los derechos en la última etapa de la vida en América Latina. Organizaciones y movimiento sociales de la vejez y el envejecimiento", en Claudia Barona, Juan Gachuz y Mariana Aparicio (coord.) *Movimientos Sociales en el Contexto Global*, México, UNAM/UDLAP (en prensa).
- Huenchuan, Sandra. 2018. *Envejecimiento, personas mayores y agenda 2030 para el desarrollo sostenible, perspectiva regional y de derechos humanos*, disponible en: Envejecimiento, personas mayores y agenda 2030 para el desarrollo sostenible, perspectiva regional y de derechos humanos, disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44369-envejecimiento-personas-mayores-agenda-2030-desarrollo-sostenible-perspectiva> [consulta: 10/02/2019].
- Huenchuan, Sandra y Rosa Rodríguez. 2015. *Acceso de las personas Mayores al Crédito, pensión alimentaria y derechos conexos en la Ciudad de México*, CEPAL-Gobierno de la Ciudad de México, disponible en: Acceso de las personas Mayores al Crédito, pensión alimentaria y derechos conexos en la Ciudad de México, CEPAL-Gobierno de la Ciudad de México, disponible en: https://repositorio.CEPAL.org/bitstream/handle/11362/38530/S1500613_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y [consulta: 08/12/2018].
- Huenchuan, Sandra . 2006. "Políticas de la vejez como mecanismo de promoción de los derechos de las personas mayores: algunos acercamientos teórico-conceptuales", *Revista Brasileira de Ciências do Envelhecimento Humano*, Brasil, jul./ dic, pp. 52-60.
- Instituto de Atención a los Adultos Mayores de la Ciudad de México IAAM. 2018. página web de la administración 2012-2018, disponible en: <http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/>
- Instituto de Atención a los Adultos Mayores de la Ciudad de México. 2018. *Reglas de Operación del programa de pensión Alimentaria para las personas adultas mayores de 68 años residentes en la Ciudad de México ROP*, disponibles en: Reglas de Operación del programa de pensión Alimentaria para las personas adultas mayores de 68 años residentes en la Ciudad de México ROP, disponibles en: <http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/images/pdf/ReglasOperacion2018.pdf> [consulta: 15/08/2018].
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores INAPAM. 2016. *Estadísticas sobre Adultos Mayores en México*, página web, disponible en: Estadísticas sobre Adultos Mayores en México, página web, disponible en: <https://www.gob.mx/inapam/galerias/estadisticas-sobre-adultos-mayores-en-mexico> [consulta: 02/02/2019].

- Lalive d'Epinay, Christian, Jean Bickel, Stefano Cavalli y Dario Spini. 2005. "El Curso de vida, emergencia de un paradigma interdisciplinario", en José Yuni, *La Vejez en el Curso de Vida*, Encuentro Grupo Editor, pp. 11-30, disponible en: https://www.researchgate.net/publication/275769690_E_l_curso_de_la_vida_emergencia_de_un_paradigma_interdisciplinario
- Lee Ronald y Manson Andrew. 2011. *Population aging and the Generational Economy*, Edward Elgar Publishing, USA.
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, GDF 7-marzo-2000. Actualización: GDF 27-enero-2012, disponible en: <http://www.adulto-mayor.cdmx.gob.mx/index.php/acerca-del-iaam/marco-normativo>
- Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y Ocho Años residentes en el Distrito Federal. 2003. GDF, noviembre, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-28b2e-d4ef32ef5c314391a512afecc9c.pdf>
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. 2000. IV Asamblea Legislativa del Distrito Federal, disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-be2da5d223aa6376fd43cabfcde86eea.pdf>
- Montes de Oca, Verónica. 2010. "Pensar la vejez y el envejecimiento en el México contemporáneo", *Renglones, revista arbitrada en ciencias sociales y humanidades*, 62, Tlaquepaque, Jalisco, ITESO.
- Montes de Oca, Verónica. 2013. "La discriminación hacia la vejez en la ciudad de México: contrastes sociopolíticos y jurídicos a nivel nacional y local", *Perspectivas Sociales*, 15(1), México, Universidad Autónoma de Nuevo León-Universidad de Tennessee, pp. 47- 80. ISSN 1405-1133.
- Montes de Oca, Verónica, M. Paredes, V. Rodríguez y S. Garay. 2018. "Older persons and human rights in Latin America and the Caribbean", *International Journal on Ageing in Developing Countries*, 2(2), pp. 149-164. ISSN: 2519-1594.
- Neugarten, Bernice L. 1999. *Los significados de la Edad*, España, Herder-ALBOR, p. 380.
- Organización Mundial de la Salud. 2014. "Envejecer bien, una prioridad mundial", Comunicado de prensa, noviembre 2014, disponible en: <https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/lancet-ageing-series/es/>
- _____. 2015 Informe Mundial sobre Envejecimiento y Salud. Disponible en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186466/9789240694873_spa.pdf;jsessionid=963D40C1914FC53ADF6FD225FD7F8B8C?sequence=1
- Organización de las Naciones Unidas. 2017. *World Population Prospects*, disponible en: World Population Prospects, disponible en: https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf [consulta: 02/02/2019].
- Organización de Estados Americanos. 2015. *Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, disponible en: Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp [consulta: 20/09/2018].

- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*, México, FLACSO.
- Programa General de Desarrollo del D.F. 2013- 2018, disponible en: https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/ProgGralDesarroll_o_2013_2018.pdf
- Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018.* 2014. Administración pública del Distrito Federal, disponible en: <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/5252.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Social del DF./UNAM-IIS. 1999. Seminario: *La situación de los adultos mayores en el Distrito Federal, Elementos conceptuales para un modelo de atención*, disponible en: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/la_situacion_de_los_adultos_mayores_en_el_df.pdf
- Serrat Fernández, Rodrigo. 2016. *La participación de las personas mayores en organizaciones políticas: modelos explicativos centrados en el individuo*, tesis doctoral, Universitat de Barcelona, Departament de Psicologia Evolutiva i de l'Educació.
- Wong, Rebeca. 1999. “Transferencias intrafamiliares e intergeneracionales en México”, en: Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Envejecimiento demográfico de México: retos y perspectivas. Por una sociedad para todas las edades*, pp. 145-170.

Notas

- 1 A pesar de los cambios en el gobierno, y de tener un nuevo proyecto de atención a las personas mayores por parte de la Secretaría de Bienestar de la Cdmx, la página del IAAM sigue activa hasta mayo de 2018.
- 2 Véase, por ejemplo, “La situación de los adultos mayores en el Distrito Federal”, 1999.
- 3 Este programa ha cambiado desde entonces, sobre todo en cuanto a la edad en que se otorga. En sus inicios se fijó a partir de los 70 años y estaba originalmente pensado para personas en pobreza; su aplicación comenzó en las zonas de la ciudad con mayor grado de marginación, y en poco tiempo se hizo universal.
- 4 Para ampliar el proceso jurídico que dio pie a las políticas públicas vigentes en la Ciudad de México y con respecto a los cambios nacionales e internacionales, véase Verónica Montes de Oca (2013).
- 5 Algunos eventos al respecto han ocurrido durante 2018. Véase <<https://plumaslibres.com.mx/2018/09/25/invitan-conversatorio-busca-garantizar-los-derechos-las-personas-mayores/>>.
- 6 Revisada hasta octubre de 2018, una anotación importante porque durante 2019 las plataformas del gobierno de la ciudad pueden experimentar modificaciones debidos al cambio de partido gobernante.
- 7 También se evaluó la posibilidad de hacer entrevistas a las autoridades del IAAM e indagar sobre estas acciones, pero, los primeros contactos con las autoridades fueron complicados y más aún con la temporada de elecciones de 2018, motivo por el cual se rechazó esta opción.

Notas de autor

Paola Carmina Gutiérrez Cuéllar. Posdoctorante en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Es doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de

Ciencias Sociales sede México, maestra en Desarrollo Regional por el Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora, y licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana. Sus líneas de investigación incluyen: políticas públicas sociales a nivel estatal en México, profesionalización de los poderes públicos a nivel subnacional e instituciones políticas subnacionales. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores en el nivel de candidatura a investigador nacional y ha desarrollado actividades de docencia y formación de recursos humanos a nivel superior en México.