

## La política pública de vejez en México: de la asistencia pública al enfoque de derechos

### The public policy on old age in Mexico: from public assistance to a rights approach

Angélica María Razo-González,<sup>1</sup>

#### RESUMEN

En la actualidad México se considera un país de jóvenes, sin embargo presenta un proceso de envejecimiento moderado de su población que acarreará, a mediano y largo plazo, consecuencias en aspectos como la salud, la economía, las relaciones sociales y los valores culturales; ocasionando problemas cada vez más diversos y complejos que requerirán la intervención de la sociedad en su conjunto y del Estado en particular. Una revisión histórica sobre la atención a la vejez en México nos muestra que hasta antes de la década de los setenta el país carecía de una política pública de vejez. Sin embargo, las proyecciones demográficas y la presión de algunos grupos lograron poner el tema en la Agenda de Gobierno, que respondió con la creación del Instituto Nacional de la Senectud. Las primeras acciones del Instituto tuvieron como guía la idea de la asistencia a los ancianos desde un enfoque de pobreza e integración social, poco a poco, esta perspectiva ha ido transitando hacia un enfoque que considera a las personas adultas mayores como sujetos de derechos. Para poder implementar políticas públicas desde este nuevo enfoque se requieren acciones institucionales estructurales y proactivas más que reactivas, que tomen en cuenta a todos los actores sociales interesados en el tema y que coloquen los cimientos para hacer frente al problema en un futuro no muy lejano.

**Palabras clave:** políticas públicas, adulto mayor, gerontagogía.

#### ABSTRACT

Nowadays, Mexico is considered a country of young people; nonetheless, it presents a process of moderate ageing in its population that will bring medium and long term consequences in aspects such as health, economy, social relations and cultural values; resulting in an increasingly complex and diverse problems that will require society's intervention as a whole and in particular from the Estate. A historical revision on the attention to old age in Mexico shows that it was until the seventies that the country had a public policy on old age. However, demographic projections and the pressure of some groups managed to put the issue in the Government's Agenda, which resulted with the creation of the Instituto Nacional de la Senectud. The first actions of the Institute for Old Age had as guidance the idea of assistance to the elderly from a perspective of poverty and social integration, with the time, this idea has turned into a perspective that considers old people as holders of rights. In order to implement the public policies from this new perspective, we require structural institutional actions, proactive rather

<sup>1</sup> Universidad Estatal del Valle de Ecatepec (UNEVE). MÉXICO.

Folio 260/2014 Artículo recibido: 20-02-2014 Artículo reenviado: 05-03-2014 Artículo aceptado: 25-03-2014

Correspondencia: Dra. Angélica María Razo González, Profesora de tiempo completo de la Licenciatura de Geriología. Universidad Estatal del Valle de Ecatepec (UNEVE). Av. Central s/n esq. Leona Vicario, Col. Valle de Anáhuac Parque Industrial Xalostoc, C.P. 55210, Estado de México. México. Correo electrónico: anrago63@hotmail.com.

than reactive, that consider all of the social actors interested on the subject and lay the foundations to face the

problem in a not so distant future.

**Key words:** Political policies, elderly, gerontagogy.

## INTRODUCCIÓN

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 aquéllos 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).<sup>1</sup> 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.

Pero ¿Cómo ha sido este proceso? ¿Cuáles son los factores que han ayudado a definir la política de atención a la vejez en México? ¿Cuál ha sido el papel del Estado y el de la sociedad civil? ¿Cuáles son las demandas atendidas y cuáles las posiciones políticas? ¿Cuál el impacto de la intervención institucional? ¿Cómo ha sido el camino desde

la Asistencia Pública? ¿Cómo es que esta política pública de vejez en México ha transitado del enfoque de pobreza e integración social al enfoque de derechos? ¿Cómo se ha expresado este cambio de discurso en la acción pública?

Para responder a estos cuestionamientos tendremos que entender qué son y para qué sirven las políticas públicas, cómo ha evolucionado el concepto, y su adaptación a los procesos de toma de decisión e implementación de políticas en nuestro país. Asimismo se revisará la historia de la asistencia pública y su apertura a la atención de necesidades de grupos considerados vulnerables como los adultos mayores. Es importante 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 el tema del envejecimiento y los adultos mayores que enmarcan la estructura institucional y técnica de las acciones implementadas. Finalmente es necesario revisar la participación de otros actores interesados en el tema que van presionando para reorientar o validar las acciones gubernamentales.

### *Las políticas públicas y su desarrollo en el panorama nacional*

Una de las principales razones de ser de los gobiernos radica en responder a los problemas de sus gobernados, en ello están basadas las interacciones cotidianas entre el Estado y la sociedad, más específicamente estas relaciones “toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores”.<sup>2</sup>

Hasta mediados del siglo pasado cada gobierno elegía cuáles problemas solucionar, cuáles formaban parte de sus obligaciones por ser de interés público y en cuáles no tenía atribución por ser de interés individual, este proceso de toma de decisiones en las políticas económicas y sociales no era estudiado ni analizado, los gobiernos no daban cuenta de sus quehaceres y los ciudadanos se conformaban con los resultados de las acciones institucionales. La eficacia, eficiencia y rendición de cuentas no formaban parte de las obligaciones del Estado. No obstante la evolución y madurez democrática de las sociedades impulsó el nacimiento de una disciplina que se ocupara de “explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas..., con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos...”

cuyo punto crucial es “el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión”.<sup>3</sup>

En la actualidad una definición de política pública, gira en torno a las acciones gubernamentales que tienen como propósito resolver problemas o cubrir objetivos de interés general con eficacia y eficiencia. Entonces la Política Pública como disciplina, se encarga de estudiar el proceso de la política, desde la elección y definición del problema a solucionar (formación de la agenda), hasta la manera en que las políticas públicas se diseñan, desarrollan, implementan y evalúan.

Para Aguilar Villanueva la política pública está caracterizada principalmente porque:

*“recoge las demandas de los sectores civiles y políticos, las reelabora en objetivos y acciones legalmente compatibles, aprovecha la información y el conocimiento que existen en una sociedad para seleccionar las acciones y las formas de organización capaces de producir los objetivos decididos, e incluye el cálculo de los recursos públicos que las acciones necesitan para operar y alcanzar los resultados esperados”.*<sup>4</sup>

En este sentido, para el autor la política pública puede considerarse un plan de acción específico orientado hacia el logro de objetivos perfectamente identificados, delimitados y viables, donde el modo de gobernar consiste en un “gobierno por políticas”.

A diferencia de esta idea de política pública, el gobierno mexicano, constitucionalmente hablando, tiene el mandato de “gobernar por planes” (planes de desarrollo nacionales y estatales), que tradicionalmente se han creado con una concepción unilateral de la acción gubernamental, donde el papel del gobierno es de un conjunto de instituciones todopoderosas, con plena aprobación social que tienen en sus manos los grandes problemas de la agenda nacional, que se deben atender. Así que la noción de gobernar por políticas públicas se integró a este modo de gobernar, formando parte de los planes de desarrollo “entonces puede entenderse y diseñarse el plan como el conjunto integrado y coherente de políticas públicas específicas, sectoriales, así como las políticas públicas han de ser entendidas como el conjunto integrado y coherente de programas y proyectos particulares”.<sup>4</sup> A partir de los planes nacionales de desarrollo elaborados cada sexenio por los gobiernos, los diferentes sectores de la administración pública e instituciones, reciben “línea” para conseguir los objetivos establecidos en cada plan, para lo cual adaptan y desarrollan sus programas institucionales.

Ante este panorama, ¿cómo han evolucionado las políticas públicas de vejez en México? responder a esta pregunta requiere primero analizar el cómo y desde cuándo, se ha definido el problema de la atención a las personas adultas mayores.

*Antecedentes históricos del problema de la vejez en México*  
Si revisamos la historia de México, desde sus antecedentes precolombinos hasta la promulgación de las leyes de reforma, encontramos que los ancianos tienen una posición extrema y contradictoria, desde las afirmaciones que los colocan como seres depositarios de sabiduría y poder, hasta la idea generalizada de la merma de sus capacidades y su vulnerabilidad social; a lo largo del tiempo han sido objeto de calificativos y atribuciones que son más construcciones sociales que reflejos de su realidad objetiva. En este periodo histórico el problema de la vejez era considerado como el resultado de una situación individual, cada anciano vivía o sobrevivía a su vejez de acuerdo con su historia de vida, en el seno de su familia o comunidad, los casos extremos de desamparo, eran atendidos por las instituciones religiosas bajo los preceptos de la caridad y la filantropía.

Las acciones de estas instituciones religiosas se integraron a los ayuntamientos con la aparición de la beneficencia pública, a través de la instauración de la Dirección General de Beneficencia Pública creada en 1862;<sup>5</sup> en el marco del proyecto modernizador instaurado durante el Porfiriato se crearon instituciones que expandieron la respuesta del Estado hacia grupos más amplios de la población: “El estado asume el papel de subsidiario en las tareas de cuidado de los grupos de población dependientes [entre ellas los ancianos]”.<sup>6</sup> Esta intervención del Estado fue “evolucionando, madurando e institucionalizándose, hasta lo que hoy es conocido como asistencia social, entendida ésta como una responsabilidad del Estado Mexicano, que va más allá de lo social y llega a lo ético”.<sup>7</sup>

Ya durante el periodo postrevolucionario se instituye la Secretaría de Asistencia Pública en 1931 y en 1943 se fusiona con el Departamento de Salubridad para dar paso a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, con facultades propias en materia de salud y de servicios asistenciales a la población, en estos años no se encuentra alguna referencia especial a los adultos mayores. Es necesario tomar en cuenta que para 1930 había 16.6 millones de mexicanos<sup>8</sup> de los cuales el 30.1% de los nacidos vivos llegaba a la senectud.<sup>9</sup>

Para enero de 1977, se crea por decreto el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), como institución cuyo objetivo principal era conjuntar y organizar a los organismos encargados de la asistencia social en el país, primero con atribuciones de protección a la infancia. Sin embargo, con el paso del tiempo el Estado asumió de manera más amplia la obligación ética y jurídica de ofrecer servicios y atender a los sectores sociales vulnerables, ampliando su visión hacia otros grupos como la familia y los ancianos, y cambiando el enfoque de sus acciones de correctivas a preventivas.

“El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF, pasó a ser un brazo especializado,

autónomo y desconcentrado del sector salud y se formó el Sistema Nacional de Asistencia Social que además de los sectores tradicionalmente atendidos de niños y mujeres agregó a los jóvenes y a los viejos (Centros de Integración Juvenil, Instituto Nacional de la Senectud) y creó filiales en todo el país, a nivel estatal y municipal, con manejo propio de recursos. La asistencia social se convirtió en un sistema complejo con compromisos, estrategias, leyes y convenios”.<sup>10</sup>

En síntesis, el cambio en el problema de la atención a los adultos mayores como grupo vulnerable merecedor de la acción del estado se vio impulsado por varios factores:

- El incremento de adultos mayores en la población mexicana, para 1970 había 2707,238 personas de 60 años y más que correspondían al 5.6% de la población total. Así como el incremento en la esperanza de vida, que en 1970 era de alrededor de 60 años, casi el doble de la esperanza de vida que se observaba en 1930, que era de 35 años.
- El surgimiento de un grupo de personas, interesadas en la creación de una instancia de atención a la población anciana mexicana, encabezados por Ema Godoy, a través de la asociación Dignificación de la Vejez (DIVE), junto con Lidia Camarena Adame, Lylia-Berthely Jiménez y Euquerio Guerrero López; este grupo se ocupó de hacer del problema de la vejez parte de la agenda pública, sobre todo las acciones de Ema Godoy quien impulsaba el tema en un programa de radio en la XEW. La respuesta gubernamental fue atraer el problema a la agenda de gobierno, a través de la creación del INSEN con Euquerio Guerrero López, como su primer director general.
- Para lograr este paso de la agenda pública a la agenda de gobierno el factor de mayor peso lo constituyó un gobierno interesado en impulsar la política de asistencia social. Durante el sexenio del Presidente José López Portillo, se implementaron varios programas específicos de ayuda a los pobres y otros grupos marginados, entre ellos el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el Programa para el Desarrollo Regional (PRODER), el Programa de Inversión del Desarrollo Rural (PIDER) y de la creación de instituciones con funciones específicas Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el Instituto Nacional de la Senectud (INSEN).

#### *Primera política definida: La creación del INSEN*

Las políticas de vejez son “aquellas acciones organizadas por parte del Estado frente a las consecuencias sociales,

económicas y culturales del envejecimiento poblacional e individual”.<sup>11</sup> De acuerdo con la autora las políticas de vejez, para serlo, deben contar con tres atributos generales: institucionalidad, medidas programáticas y normatividad.

Por institucionalidad se entiende que es necesario contar con una instancia responsable del diseño, implementación y seguimiento de las políticas, por ejemplo un instituto. Las medidas programáticas se refieren a la explicitación de las acciones en términos de objetivos y resultados, así como a la articulación de las actividades que permitan conseguirlos. La normatividad está constituida por los mandatos legales, las leyes específicas y un marco de procedimientos.

En el caso de México para dar institucionalidad a la política de vejez se creó el Instituto Nacional de la Senectud, cuyo decreto fue publicado el 22 de agosto de 1979. Desde su fundación tuvo calidad de organismo descentralizado, siguiendo con la reforma administrativa de desconcentrar y descentralizar ciertas funciones del poder central, pero sin desligarlo de la tutela del Estado. El objeto del recién creado instituto era: “proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana y estudiar sus problemas para lograr soluciones adecuadas”.<sup>5</sup> En sus inicios el INSEN estaba suscrita al Sector Salud y contaba con un Consejo Directivo presidido por el titular de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y por representantes de las Secretarías de Educación Pública, Trabajo y Previsión Social y Asentamientos Humanos y Obras Públicas, pudiendo ser invitadas instituciones privadas de atención a la vejez. Desde su constitución en Instituto fue pensado para ofrecer atención integral a todos los ciudadanos mexicanos de 60 años y más.

En cuanto a las medidas programáticas en sus primeros años de creación el Instituto definió un conjunto de programas asistenciales agrupados de acuerdo con el servicio que prestarían a la población:

- Programas económicos: Tarjeta INSEN; Centros de producción; Bolsa de Trabajo; Cursos de Capacitación.
- Programas Sociales: Procuraduría de la Defensa del Anciano; Albergues; Clubes de la Tercera Edad.
- Programas Educativos: Educación de la Familia y la Sociedad en el Conocimiento del Anciano; Centro Cultural de la Tercera Edad; Enseñanza Geriátrica y Gerontológica; Preparación al Retiro.
- Programas Psicológicos: actividades recreativas, vacacionales, culturales y sociales; valoración psicológica y psicométrica; talleres de terapia ocupacional; Residencias Diurnas.
- Programas de Investigación Gerontológica.<sup>5</sup>

El marco normativo del INSEN estaba constituido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, en la que se ampliaron las facultades genéricas de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, en el

sentido de otorgar servicios asistenciales a la población necesitada en general, anteriormente sólo contemplaba a la población materno-infantil.<sup>5</sup> Y por la Ley General de Salud, que se modificó para considerar a la Asistencia Social como materia de Salubridad General y a los ancianos desamparados merecedores de Asistencia Social, de los servicios de asistencia jurídica y de orientación social, mediante el Sistema Nacional de Salud, artículos 2º, 6º, particularmente en el título noveno de la ley en el artículo 168º incisos II y III, se consideran actividades básicas de la Asistencia Social:

- II. "La atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo e inválidos sin recursos;
- III. La promoción del bienestar del senescente y el desarrollo de acciones de preparación para la senectud;"<sup>12</sup>

Sin embargo pocos años después, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se crea la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, donde son sujetos de recepción de los servicios de la asistencia social los "ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato" esta misma Ley deja los servicios de asistencia en manos del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).<sup>13</sup> De acuerdo con esta normatividad la política pública de vejez queda dividida en dos organismos, uno dedicado a la atención integral y el otro a la asistencia de los ancianos desamparados.

Se puede observar como en los inicios de las políticas públicas de vejez, la definición del problema de la atención a los ancianos y por lo tanto el diseño de sus políticas públicas, tenía como base a los enfoques de Pobreza e Integración Social, es decir concebían a la vejez como un asunto de carencias de todo tipo, principalmente económicas, físicas y sociales; o como una cuestión de falta de autonomía y de roles sociales. Es este caso el papel del Estado es pensado como "dador" de asistencia y los adultos mayores son vistos como "objetos" de asistencia, donde los instrumentos de política "son paliativos para superar esas pérdidas o carencias".<sup>11</sup>

*Cuando el Instituto Nacional de la Senectud (INSEN), ahora INAPAM, se creó, la posición imperante era la de pobreza e integración social. Por ello, su objetivo primordial era "proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana, así como estudiar sus problemas para lograr soluciones adecuadas". Los primeros pasos se dirigieron a programas asistenciales, económicos, sociales, educativos, psicológicos y de investigación.*<sup>14</sup>

Con el paso del tiempo en el INSEN se fueron rediseñando las políticas públicas, sobre todo a nivel de las acciones programáticas, la nueva conceptualización se vio matizada por las recomendaciones técnicas de organ-

ismos internacionales. En un primer momento se basaron en el Informe de la Reunión Técnica Latinoamericana sobre la Tercera Edad que tuvo por objeto "congregar a un grupo de expertos de la región", que se encargaron de analizar la situación de las personas de edad avanzada, este informe fue considerado un documento básico de trabajo para la formulación de políticas regionales.<sup>15</sup>

Otros instrumentos que influenciaron en la formulación de los programas del INSEN en esa época fueron el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, derivado de la Primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento en 1982, así como la Observación General No. 6: de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores establecida en 1995 y surgida de la aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales establecido por la Organización de las Naciones Unidas en 1976.

A pesar de que este primer momento en la política pública de vejez en México contaba con institucionalidad, medidas programáticas y normatividad representadas en la figura del INSEN, esto no fue suficiente para que dicha política tuviera un carácter y alcance verdaderamente nacional. Si bien el Instituto estableció representaciones en cada estado de la República, éstas eran más bien honorarias y contaban con escasos recursos humanos, técnicos, materiales y financieros. Lo que lograba cada representación del INSEN en los estados, se debía más a apoyos estatales y a coordinaciones con las representaciones del DIF.

A nivel de la Ciudad de México, su influencia era escasa, por más de diez años sólo contó con 29 clubes de la tercera edad, 6 albergues, 4 residencias diurnas y un centro cultural. Los programas eran técnicamente bien concebidos pero la cobertura era insuficiente, a pesar de que para 1994 los clubes de la Ciudad de México aumentaron a 118 y se registró un crecimiento sensible en cuanto a la infraestructura; se adquirieron nuevos edificios y se mejoró la calidad de los servicios, se ampliaron los programas y se contrató personal especializado y equipo técnico adecuado, sin embargo la población atendida del Instituto era en promedio 6,000 personas (de acuerdo con sus informes mensuales); el Censo de 1990 en la Ciudad vivían 586,983 adultos mayores.

Esta situación en la aplicación de la política pública de vejez en México continuó hasta principios del año 2000, en que el cambio de administración y de partido en el gobierno, marcó un giro en la forma de definir el problema de la vejez.

*Cambio de Sector Salud a Desarrollo Social: Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y la creación del INAPAM*

Para el año 2000 se registraron en México cambios importantes en la demografía y en sus proyecciones, sobre todo

en el sector de mayores de sesenta años de edad, en el que se pudo observar un franco crecimiento. De acuerdo con las estimaciones del CONAPO en el año 2000 la proporción de adultos mayores a nivel nacional era de alrededor de 7.0 %. Se estimaba que este porcentaje se incrementaría a 12.5 % en 2020 y a 28.0 % en 2050, el grupo de adultos mayores de edades avanzadas es el que registraría mayor crecimiento, las proyecciones nos indicaban que la proporción de personas de 70 años y más se incrementaría de 43% en 2000 a 45.9% en 2030 y a 55.5% en 2050, este cambio en la estructura por edades hacía pensar *“en repercusiones importantes en las familias, las instituciones y las organizaciones civiles, que enfrentarán demandas de servicios tendientes a lograr una sociedad justa y equitativa”*.<sup>16</sup> Al ir cambiando las necesidades de la población, se tendría que pensar en variar las políticas públicas, haciéndolas cada vez más específicas, crear servicios especializados y contar con profesionales capacitados en la atención integral de un país cada vez más envejecido.

En la realidad política y administrativa lo que ocurrió fue un cambio de sector, el INSEN pasó del Sector Salud al de Desarrollo Social, las razones de este cambio fueron más de conveniencia política que técnica, sin embargo este cambio “azaroso”, permitió dar un giro al enfoque de la política pública de vejez, al menos en el discurso técnico y político, puesto que ni los programas ni la cobertura de atención cambiaron, en el año 2012 la población base de los 118 clubes de la tercera edad en la Ciudad de México fue de 5,839 personas.<sup>17</sup>

El cambio más significativo fue normativo, en junio de 2002 se crea la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, a través de la cual se pretende regular:

- I. La política pública nacional para la observancia general de los derechos de las personas adultas mayores;
- II. Los principios, objetivos, programas, responsabilidades e instrumentos que la administración pública federal, las entidades federativas y los municipios deberán observar en la planeación y aplicación de la política pública nacional, y
- III. El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.<sup>18</sup>

Esta Ley marca los objetivos de la política pública nacional, las obligaciones de los estados y de las instituciones federales, para atender algún aspecto de la política pública de vejez, así mismo crea al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), en sustitución del INSEN y le otorga atribuciones de órgano rector de la política pública de vejez bajo los criterios de:

- I. Transversalidad en las políticas públicas a cargo de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; a partir de la ejecución de programas y acciones coordinadas;
- II. Federalismo, por lo que hace al desarrollo, de progra-

mas y actividades para el fortalecimiento institucional de las dependencias responsables de la aplicación de las disposiciones jurídicas que regulen la materia en las entidades federativas y los municipios, y

- III. Coadyuvar en el fortalecimiento de vínculos con los poderes Legislativo y Judicial en los ámbitos federal y estatal, con el fin de cumplir con los objetivos de esta Ley.<sup>18</sup>

Sin embargo el INAPAM no ha podido ejecutar sus atribuciones de órgano rector debido a que, por un lado, no ha entendido bien su papel y no cuenta con los recursos necesarios para llevarlo a cabo. Por otro, no ha querido renunciar a la operatividad de sus acciones; cada director general ha considerado que el capital político que el Instituto ejerce sobre la población que atiende, es muy importante como para renunciar a él, si trasladara los programas a instituciones que se encargasen de la ejecución de los programas.

No obstante, el enfoque de la política pública cambió debido a la aplicación de recomendaciones emanadas de instrumentos internacionales de política pública de vejez que surgieron en aquellos años como: la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, llevada a cabo en Madrid en el año 2002; la Estrategia Regional de implementación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, firmada por México en Santiago de Chile en el 2003 y la Declaración de Brasilia del año 2007, que enfatizaban la necesidad de que los países trabajaran para “una sociedad para todas las edades y de protección basada en derechos”,<sup>19</sup> en consecuencia el enfoque basado en derechos se volvió el centro del discurso:

“Un cambio paradigmático al respecto es el enfoque de derechos de las políticas de vejez, el cual promueve la habilitación de las personas mayores y una sociedad integrada desde el punto de vista de la edad. Este enfoque traspasa la esfera individual e incluye los derechos sociales (derecho al trabajo, a la asistencia, al estudio, protección de la salud, libertad de la miseria y del miedo, etc.) cuya realización requiere de la acción positiva de los poderes públicos, la sociedad y las personas mayores”.<sup>11</sup>

Con las nuevas atribuciones de la Ley y el enfoque de derechos en la mira el INAPAM llevó algunos intentos por ejercer la rectoría de la política pública, como:

- El Primer Congreso Internacional “El reto del envejecimiento” (2004).
- La elaboración de una agenda del Consejo de Coordinación Institucional sobre el tema de Adultos Mayores (2004).
- El Segundo Congreso Internacional “Avances en Gerontología” (2005).

- La realización, junto con expertos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), del Taller: Derechos Humanos, Políticas de Protección Social y Envejecimiento, en el que reunió a legisladores, académicos, funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil interesados en el tema de los derechos humanos y el envejecimiento (2008).
- El Primer Encuentro: Alianza Estratégica Gobierno, Poder Legislativo y Organizaciones de la Sociedad Civil en torno al Envejecimiento (2008). El cual reunió también a representantes de la iniciativa privada como la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA).
- La creación de un Consejo de Coordinación Interinstitucional sobre el Tema del Adulto Mayor (2008).

Sin embargo la organización de estas acciones se ha hecho al estilo de lo que Luis Aguilar Villanueva llama *gobernanza jerárquica*, en el sentido de que la institución gubernamental que convoca a estas acciones “posee el papel dominante en la definición y ejecución de la dirección de la sociedad”.<sup>20</sup> Varios factores han contribuido a esto:

- El hecho de que la vejez es un “problema a futuro”, todas las proyecciones indican que será un problema para el año 2025, por lo que se requieren acciones prospectivas más que reactivas, en consecuencia acciones a nivel de gobierno federal están enfocadas en problemas más urgentes.
- El problema de la vejez no ha permeado a nivel de la iniciativa privada, las grandes empresas tienen su propia agenda social y su prioridad son las poblaciones jóvenes. La participación de las pequeñas y grandes empresas se limita al otorgamiento de donaciones.
- La ley tiene la intención de la rectoría del Instituto y marca las atribuciones de otras instituciones, sin embargo no se derivan presupuestos específicos, para que estas instituciones colaboren en acciones de política de vejez.
- La política de reducción del aparato burocrático ha llegado a un punto en que los mismos funcionarios asisten a diferentes y variados consejos interinstitucionales, sin tiempo para trabajar en el diseño e implementación de las acciones y sin capacidad de decisión.
- Las organizaciones de la sociedad civil que participan, no tienen conocimientos técnicos del problema, su saber es empírico y su participación se reduce a acciones asistenciales. Tampoco cuentan con presupuesto para aportar a las acciones, al contrario acuden para obtener algún apoyo o recurso institucional.

En adición, el INAPAM no ha logrado cumplir con el mandato de la Ley, en el sentido de ejercer plenamente

la rectoría, debido al insuficiente conocimiento técnico que permita una adecuada dirección y entendimiento del proceso de las políticas públicas de vejez, lo que resulta evidente por el poco avance en las acciones del Consejo y por la estatización de sus programas (básicamente los mismos desde su creación en los años 80); otro factor es la incapacidad para ejercer el presupuesto, en el año 2011 el presupuesto anual del Instituto era de \$233 906,092.00 de pesos, mientras que para el 2012 fue de \$165 000,000.00 de pesos.<sup>17</sup>

Otros actores han entrado en juego, los gobiernos estatales y las delegaciones políticas de la Ciudad de México, han implementado servicios de atención, básicamente clubes de adultos mayores y centros culturales (a los que quieren dar el carácter de universidades de la tercera edad), estas acciones no tienen mayor trascendencia, debido a la falta de consistencia teórico-técnica, generalmente son de cobertura local y de impacto limitado. A nivel de asistencia privada existe un número indeterminado de casas habilitadas para dar servicio de asistencia permanente, que no han podido ser identificadas ni reguladas por ninguna institución gubernamental.

Sin embargo 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 en razón de su edad, merecen derechos y consideraciones especiales”.<sup>21</sup>

Con el paso del tiempo la naturaleza del problema será cada vez más compleja, abarcará las finanzas públicas, los servicios de salud, los sistemas de seguridad social, la asistencia social y los servicios, ello pondrá en entredicho, cada vez más, la capacidad del Estado para brindar soluciones holísticas viables para lo que será necesaria “una acción interministerial e intergubernamental flexible, para responder en mejores condiciones a las necesidades de grupos”, entre ellos personas de la tercera edad,<sup>22</sup> lo que falta es dar el salto de la institucionalidad y normatividad al diseño de medidas programáticas con verdadera coordinación intergubernamental y gobernanza, con verdadera participación de la sociedad civil.

#### Conclusiones

A pesar de que México se considera todavía un país de jóvenes no podemos soslayar que presenta un proceso de envejecimiento moderado de su población, este proceso acarreará, a mediano y largo plazo, consecuencias y problemas económicos, sociales y culturales, cada vez más diversos y complejos, que requieren por lo tanto la

intervención de la sociedad en su conjunto.

Hasta el momento 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.

El nuevo enfoque de la política pública requiere de acciones más estructurales y proactivas más que reactivas, ir colocando los cimientos para hacer frente al problema en un futuro. El primer paso es fortalecer a la institución rectora con presupuestos y recursos técnicos suficientes y adecuados, que le permitan conocer su papel con profundidad y convocar a todos los involucrados en la definición y diseño de las políticas públicas, así como establecer alianzas efectivas con todos los actores interesados, requiere pues, colocar el tema verdaderamente en la agenda de gobierno y no sólo en los discursos políticos.

Los problemas que acarrearán el proceso de envejecimiento demográfico en México serán comunes y transversales, por lo tanto las soluciones de parte de un solo actor, en este caso las instituciones gubernamentales, siempre serán parciales e insuficientes, así no podremos lograr el sueño de "una sociedad para todas las edades".

## REFERENCIAS

1. López MdP, Salles V, Tuirán R. Familias y Hogares: Pervivencias y transformaciones en un horizonte de largo plazo. En: Gómez de León Cruces J, Rabell Romero C. La población de México: Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI. México: CONAPO-FCE; 2001. p. 635-693.
2. Aguilar-Villanueva LF. Estudio Introductorio. En: Aguilar Villanueva LF. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México: Purrúa; 2000. p. 15-72.
3. Aguilar-Astorga CR, Lima Facio MA. ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? En: Contribuciones a las ciencias sociales. [acceso 2014-04-30]. Disponible en: [www.eumed.net/rev/ccss/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/ccss/05/aalf.htm).
4. Aguilar-Villanueva LF. Introducción. En: Aguilar Villanueva LF. Política Pública. México: Siglo XXI; 2010. p. 17-60.
5. INSEN. Acción y proyección del INSEN. 1982.
6. Paz-López M, Salles V, Tuirán R. Familias y hogares: pervivencias y transformaciones en un horizonte de largo plazo. En: Gómez de León Cruces J, Rabell Romero C. La población de México: tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI. México: CONAPO-FCE; 2001. p. 635-693.
7. Sotomayor-Sánchez C. La Asistencia Social en México en los últimos 25 años del siglo XX. Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de Puebla. 2000 ene-jun; 1(2): p. 187-192. [acceso 2014-04-30]. Disponible en: [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/z/pr/pr13.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/z/pr/pr13.pdf).
8. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Indicadores Sociodemográficos de México 1930-2000 México: INEGI; 2001.
9. Ribeiro-Ferreira M, Mancinas-Espinoza S. Textos y Contextos del Envejecimiento en México. México: Plaza y Valdés; 2010. p. 135-147.
10. Sefchovich S. Vanguardia.com. [Online] 2013. Disponible en: <http://www.vanguardia.com.mx/columnas-historia-delaasistenciasocialenmexico-1712901.html>.
11. Huenchuan-Navarro S. Marco legal de políticas en favor de las personas mayores en América Latina. Santiago de Chile: ONU-CEPAL; 2004. 65p. [acceso 2014-04-30]. Disponible en: [www.eclac.org/publicaciones/xml/3/15343/clc12115-P.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/15343/clc12115-P.pdf).
12. Ley General de Salud (DOF 7-02-1984). [acceso 2014-04-30]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142.pdf>.
13. Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (DOF 9-01-1986). [acceso 2014-04-30] Disponible en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/214abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/214abro.pdf).
14. González-Llamas JC. Evaluación de las acciones del INAPAM: avances y retos. Salud Pública de México. 2007; 49: p. 349-352.
15. ONU-CEPAL. Informe de la Reunión Técnica Latinoamericana sobre la Tercera Edad. San José de Costa Rica; 1980.
16. Zúñiga E, Vega D. Envejecimiento de la población de México: reto del siglo XXI México: CONAPO; 2004.
17. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Memoria Documental 2006-2012. México: INAPAM; 2012 75p. [acceso 2014-04-30]. Disponible en: [www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/POT/Memoria\\_Documental\\_INAPAM.pdf](http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/POT/Memoria_Documental_INAPAM.pdf).
18. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. México; 2002.
19. ONU-ECLAC. Declaración de Brasilia. Brasilia; 2008.
20. Aguilar LF. Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar México: Fundación Friedrich Naumann para la libertad; 2010.
21. Elder CD, Cobb RW. Formación de la agenda: el caso de la política de los ancianos. En: Aguilar-Villanueva LF. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México: Purrúa; 2000. p. 77-104.
22. Covarrubias-Moreno OM. Aproximación a las políticas de estado en el federalismo. Revista IAPEM. 2007; p. 51-109.