



Las políticas sociales de atención a los adultos mayores en México¹

Social and care policies to elderly people in Mexico

Rodrigo PINTADO COLLET²

Jefe de Cancillería
Embajada de México en Francia

<https://orcid.org/0000-0001-5265-1380>

URL : <https://www.unilim.fr/trahs/3956>

DOI : 10.25965/trahs.3956

Licence : CC BY-NC-ND 4.0 International

¹ Conferencia magistral presentada por Rodrigo Pintado Collet con motivo del IV Congreso de la Red Internacional ALEC sobre «Las Personas Mayores en el Mundo en el Siglo XXI. Aprender a convivir» del 6 al 8 de septiembre de 2021 en la Universidad de Limoges, Francia

² Previamente, de 2015 a 2018, funge como Coordinador de Asesores del Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores. De 2013 a 2015 se desempeña como Asesor Especial para Seguridad Internacional y Desarme del Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. De 2008 a 2013 está adscrito a la Misión Permanente de México ante la ONU, donde desempeña el cargo de Coordinador Político y encargado de los temas de desarme y control de armamento. Forma parte en 2009-2010 del equipo que representa a México en el Consejo de Seguridad de la ONU, especializándose en la región del Medio Oriente. De 2005 a 2008 funge como Cónsul de Documentación en el Consulado General de México en Raleigh, Carolina del Norte.

Es Licenciado en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), y cuenta con una Maestría en Política Comparada y Relaciones Internacionales por el Instituto de Estudios Políticos (*Sciences Po*) de Burdeos, Francia. En el ámbito académico, ha sido profesor invitado en la Escuela de Gobierno del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Se desempeñó también como Jefe de Redacción de *La Revue internationale et stratégique*, y como Director de Publicaciones del *Institut de relations internationales et stratégiques* (IRIS) en París, Francia

Introducción

México se enfrenta como numerosos países a un fenómeno creciente de envejecimiento de la población. Por tanto, la atención adecuada de las personas adultas mayores resulta prioritaria desde un punto de vista social y económico.

Ante el incremento de las desigualdades económicas y sociales y la falta de atención a las franjas más pobres de la población mexicana, el gobierno de México ha emprendido una nueva política de desarrollo social, a fin de asegurar que todas y todos los mexicanos tengan cubiertas sus necesidades básicas y puedan continuar contribuyendo al desarrollo del país. Estas nuevas políticas de desarrollo se orientan en particular hacia las personas adultas mayores, que han sido tradicionalmente ignoradas por las políticas sociales, minimizando sus contribuciones tanto económicas, como sociales y culturales. En este artículo analizaremos las políticas sociales impulsadas por el gobierno de México, y en particular las políticas de atención a las personas adultas mayores.

I- Políticas de Desarrollo Social en México

México tuvo un papel importante durante el proceso de negociación y definición de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuyo objetivo principal es la promoción del crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Dicha Agenda define una ruta global para alcanzar la consecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) en los ámbitos social, ambiental, económico y de gobernanza, a fin de combatir la pobreza, las desigualdades y asegurar la prosperidad de todos sin comprometer los recursos para las futuras generaciones.

Durante el proceso de negociación de la Agenda 2030, México impulsó la incorporación de temas y enfoques prioritarios, tales como:

- La inclusión social y económica como eje rector de los nuevos ODS;
- La adopción de un enfoque multidimensional de pobreza por parte de la comunidad internacional;
- La importancia de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como factores transversales de desarrollo;
- La necesidad de implementar los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos teniéndolos en cuenta como sujetos de derecho público fundamental para que alcancen un verdadero desarrollo desde su autonomía;
- El reconocimiento de los derechos de los migrantes y su contribución positiva al desarrollo de los países de origen y destino.
- La conservación de la biodiversidad y el patrimonio biocultural, la protección de los conocimientos y saberes tradicionales, y la adopción de compromisos nacionales para enfrentar el cambio climático como instrumentos claves de desarrollo sostenible;
- La protección y el fortalecimiento del Estado de derecho como requisito indispensable para el desarrollo.³

³ Estrategia Nacional para la implementación de la Agenda 2030 en México. Para no dejar a nadie atrás: Por el bien de todos, primero los pobres, el cuidado del medio ambiente y una economía incluyente. Presidencia de la República de México.

México ha asumido plenamente la encomienda de aplicar y dar seguimiento a los ODS de la Agenda 2030. Con este propósito, presentó el 12 de julio de 2021 su tercer Informe Nacional Voluntario 2021 sobre la Agenda 2030. Dicho Informe reporta los avances en la implementación de dicha Agenda, así como los retos pendientes en materia de desarrollo sostenible.

Con la llegada al poder del Presidente Andrés Manuel López Obrador en 2018, el gobierno de México ha buscado ir más allá en sus políticas de desarrollo social, y avanzar hacia la construcción de un Estado de bienestar en el país. En esta nueva política social, el Estado considera el bienestar de la población como un derecho humano que debe garantizar a toda su población, poniendo especial énfasis en las poblaciones más vulnerables, como lo son las mujeres, las personas con discapacidad, los migrantes, los pueblos indígenas, y también, muy especialmente, las personas adultas mayores.

Esta nueva perspectiva considera a las personas como sujetos de derechos y hace hincapié en el reconocimiento del Estado como garante de los derechos sociales de la población, sin discriminación alguna. El objetivo central es que en 2024 la población de México viva en un entorno de bienestar consolidado. Todas las políticas y acciones del gobierno estarán encaminadas a ello.⁴

El compromiso de asegurar el acceso de toda la población al desarrollo social está estipulado en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la instancia responsable de su ejecución es la Secretaría de Bienestar.⁵ En artículo 6 en la LGDS señala que para alcanzar el desarrollo social de la población se requiere garantizar el derecho a la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y la no discriminación.

Por lo que respecta a los adultos mayores, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM) tiene por objeto garantizar a este sector de la población el derecho a la integridad, dignidad, protección de la salud, a la alimentación, educación, trabajo digno, asistencia social, y acceso a diversos servicios. Es de destacar que la LDPAM reconoce la función social que juega la familia de la persona adulta mayor para velar por cada una de las personas adultas mayores que formen parte de ella. La familia es así considerada como una célula indispensable para mantener y preservar la calidad de vida de las personas adultas mayores, y proporcionando los satisfactores necesarios para su cuidado, atención y desarrollo integral.

Aunado al marco legislativo, las grandes líneas de la política social de México están plasmadas en el Programa Sectorial 2020-2024 de la Secretaría de Bienestar. Dicho programa tiene como objetivo contribuir al bienestar general de la población, bajo un enfoque de derechos humanos, transversal; diferencial, incluyente, intercultural y con perspectiva de género. Asimismo, está centrado en las personas como sujetos de derechos y busca construir el inicio de un estado de bienestar para todas y todos los mexicanos.⁶

4 Programa Sectorial de Bienestar. Secretaría de Bienestar 2020-2024. Programa Sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, p.37.

5 Programa Sectorial de Bienestar. Secretaría de Bienestar 2020-2024. Programa Sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, p.8.

6 Programa Sectorial de Bienestar. Secretaría de Bienestar 2020-2024. Programa Sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, p.15.

Con base en ello, la Secretaría del Bienestar es la encargada de desarrollar e implementar todos los programas sociales del Gobierno, apoyando principalmente a los sectores de la población que más lo necesiten, ya sea porque se encuentran en zonas marginadas del país o porque se encuentran en estado de vulnerabilidad⁷.

Los principales programas de la Secretaría de Bienestar para impulsar el desarrollo sostenible⁸ en México son los siguientes:

1. Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM)
2. Programa Pensión para el bienestar de las Personas con Discapacidad
3. Programa Sembrando Vida
4. Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez
5. Programa Jóvenes Construyendo el Futuro
6. Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro

II- Políticas de desarrollo hacia las personas adultas mayores

Desde su mandato como Jefe de Gobierno de la Ciudad de México en 2000-2006 y posteriormente durante la campaña presidencial de 2018, el Presidente Andrés Manuel López Obrador ha enfatizado la importancia de atender a las personas adultas mayores. La primera pensión para personas adultas mayores se estableció durante su gobierno al frente de la Ciudad de México, y en la campaña para la Presidencia anunció la universalización y ampliación de los recursos para este programa.

La primera pensión de adultos mayores fue instaurada en la Ciudad de México en 2001, como un programa social prioritario del Gobierno de Andrés Manuel López Obrador durante su gestión como Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Esta pensión sirvió de modelo para implementar a nivel Federal el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Mayores (PBAM) - 2019 - cuyo objetivo principal es contribuir al bienestar de las personas adultas mayores a través de la entrega de una pensión no contributiva⁹ es decir una pensión universal, que ayude a mejorar las condiciones de vida y que a su vez permita el acceso a la protección social. Dicho programa constituye igualmente un reconocimiento del Estado mexicano a la aportación que a lo largo de su vida las personas adultas mayores han hecho al país.

Inicialmente, el PBAM brindó un apoyo universal a mujeres y hombres mayores de 68 años en todo el país y a las personas indígenas o afro mexicanas mayores de 65 años de edad. Lo anterior, tras considerar que la mayor parte de esta población se encuentra en pobreza y sin acceso a un sistema de protección social que les garantice una vejez digna y plena.

¿Quiénes son consideradas como personas adultas mayores? La Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece la edad de 60 años para considerar que una persona es adulta mayor. Este mismo criterio está estipulado en el artículo 3 de la Ley de los Derechos de las personas adultas mayores en México, cuya última reforma publicada el 20 de mayo de 2021 en el Diario Oficial de la Federación, establece que

7 <https://www.gob.mx/bienestar/que-hacemos>

8 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, pp.37-40.

9 <https://ciep.mx/la-pension-no-contributiva-en-mexico-cobertura-y-alcance/>

en el país las “personas adultas mayores son aquellas que cuenta con 60 años o más de edad y que se encuentran domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional”.

Según los datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) tomados del Censo de la Población y Vivienda 2020, México tiene un total de población de 126,014,024 personas entre los cuales 15,142,976 son mayores de 60 años de edad (8,139,094 son mujeres y 7,003,882 son hombres).¹⁰ Ahora bien, cabe destacar que las personas adultas mayores en México tienen tasas de pobreza superiores a la media nacional. En efecto, un análisis realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2018, en donde se toma como criterio a las personas de 65 años o más para medir la pobreza y no 60 años de edad, arrojó como resultado que el 41.1% de esta población se encuentra en pobreza, el 34.4% en pobreza moderada y el 6.8% en pobreza extrema.

Estos datos confirman que la población de personas mayores de en México ha sido históricamente vulnerada en sus derechos, y que resultaba urgente adoptar políticas públicas para atender sus necesidades básicas.¹¹

Además de otorgar una pensión a los adultos mayores, un objetivo prioritario del gobierno de México es reconocer y respetar la experiencia y aportaciones de las personas adultas mayores, retomando las tradiciones milenarias de los pueblos indígenas.

Según datos de la Secretaría de Bienestar, en México, 4 de cada 10 personas de 65 años y más son pobres y 629,000 viven en pobreza extrema¹², y no cuentan con los medios suficientes para vivir de manera digna. Aunado a lo anterior, solo 23% de las mujeres y 40% de los hombres tienen acceso a una pensión contributiva¹³ es decir la pensión que reciben las personas que cotizaron al sistema de pensiones a lo largo de su vida laboral y el 26% de las personas adultas mayores no cuentan ni con una pensión contributiva ni con apoyo de programas sociales.¹⁴

A fin de garantizar que el apoyo a esta población no sea afectado por consideraciones ideológicas o bien partidistas, la primera medida que propuso el Ejecutivo federal en 2019 fue hacer una reforma del artículo 4º de la Constitución mexicana para asegurar la obligación del Estado para atribuir una pensión universal a las personas adultas mayores el país. Dicha reforma entró en vigor el 9 de mayo de 2020.

Con el fin de ampliar el acceso a la protección social y contribuir a mejorar las condiciones de vida de las personas adultas mayores, el Ejecutivo federal modificó en 2021 las reglas para aumentar el número de beneficiarios del Programa Pensión para el Bienestar. Así, a partir de julio de 2021 los beneficiarios de la pensión universal serán “todas las personas adultas mayores de 65 años o más, mexicanas por nacimiento o naturalización, con domicilio actual en la República mexicana”.

El Acuerdo de modificación publicado el 7 de julio de 2021 también actualizó el monto de la pensión para los adultos mayores al pasar de 1,350 pesos mensuales

10 Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Programa Anual de Trabajo 2021, p. 3.

11 Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Programa Anual de Trabajo 2021. Pp.6-7.

12 <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/inicio-el-programa-pension-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores>

13 <https://ciep.mx/la-pension-no-contributiva-en-mexico-cobertura-y-alcance/>

14 Comunicado de la Secretaría de Bienestar, “Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”. 11 de febrero de 2019.

pagados bimestralmente en 2020, a 1,550 pesos mensuales pagados bimestralmente a partir de julio de 2021 de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación autorizado para el ejercicio fiscal 2021. Dicho apoyo económico se entrega de manera directa – sin intermediarios - mediante el uso de una tarjeta bancaria.

Si bien entre diciembre de 2018 y junio de 2021 el monto mensual de la pensión destinada a adultos mayores se incrementó en 109% en términos reales,¹⁵ el monto de esta pensión sigue estando por debajo de la canasta básica de alimentación en México que en mayo 2021 tuvo un precio de 1,778.98 pesos promedio en las zonas urbanas del país, mientras que en las zonas rurales fue de 1,360 pesos según los datos publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

El 1 de septiembre pasado, durante el tercer informe de gobierno, el Presidente López Obrador anunció que en enero del 2024, los adultos mayores recibirán el doble de la pensión que se les entrega actualmente, es decir lo equivalente a 3,100 pesos mensuales.

De conformidad con los compromisos internacionales de México, el programa actual de pensiones a adultos mayores contribuye al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU, de manera directa con el Objetivo 1: Poner fin a la pobreza, Objetivo 2: Poner fin al hambre y Objetivo 10: Reducir la desigualdad.¹⁶

El Instituto Nacional de las Personas Adultas mayores (INAPAM)¹⁷, creado inicialmente el 22 de agosto de 1979¹⁸, bajo el nombre de Instituto Nacional de la Senectud (INSEN), es el organismo rector de la política pública nacional para el bienestar de las personas mayores. Dicho organismo público descentralizado tiene como objetivo general coordinar, promover, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas en favor de las personas adultas mayores, de conformidad con lo estipulado en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM).

Su misión principal es contribuir al bienestar de las Personas Adultas Mayores en el país, así como a su desarrollo integral entendiéndose por éste, el proceso tendiente a brindar a este sector de la población, empleo, retribuciones justas, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida. Para lograrlo, sus programas cuentan con una perspectiva de derechos, de género, de igualdad y no discriminación. Asimismo, el INAPAM reconoce las valiosas contribuciones actuales y potenciales de las personas adultas mayores al bienestar común, a la identidad cultural, a la diversidad de sus comunidades, así como al desarrollo político, democrático, social y económico de nuestro país.

Entre los objetivos prioritarios del Programa de Trabajo del INAPAM para 2021 destacan los siguientes:

1) Promover una cultura de la vejez y envejecimiento activo y saludable con perspectiva de derechos humanos, género y no discriminación a través del reconocimiento de las personas adultas mayores como titulares de derechos.

15 Tercer informe del Presidente de la República de México 2020-2021, p.210.

16 Tercer informe del Presidente de la República de México 2020-2021, p.211.

17 <https://www.gob.mx/inapam/que-hacemos>

18 <https://www.gob.mx/inapam-37-anos-al-servicio-de-los-adultos-mayores-de-mexico>

Para lograrlo el Instituto:

- Incorpora la perspectiva de envejecimiento y vejez con bienestar, de derechos humanos y género; de manera transversal, en los planes, programas y acciones de la federación, las entidades federativas, los municipios y alcaldías
- Promueve una imagen social de la vejez que dignifique a las personas adultas mayores, reconozca sus aportaciones presentes y potenciales y combata estereotipos
- Promueve el reconocimiento, difusión, protección y garantía de los derechos específicos de las personas adultas mayores
- Promueve la participación de las personas mayores, especialistas y personas interesadas en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a este sector poblacional

2) Contribuir a la reducción de la brecha de desigualdad social de las personas mayores a través de acciones orientadas al cuidado.

Para lograrlo el INAPAM:

- Busca fortalecer el funcionamiento de las instituciones públicas y privadas que brindan atención a personas adultas mayores para favorecer su bienestar
- Brinda servicios de cuidados para personas mayores, que constituyan también un mecanismo de apoyo para la formación de profesionales en la atención y cuidado de esta población
- Asimismo, brinda servicios que promuevan la inclusión social y económica de las personas adultas mayores

3) Establecer mecanismos de coordinación con instituciones públicas, organismos privados y sociales, a fin de impulsar políticas públicas para el bienestar de las personas mayores.

Para lograr dicho objetivo el INAPAM busca:

- Implementar acciones de vinculación y coordinación con los tres órdenes de gobierno para la incorporación de la perspectiva de envejecimiento y vejez con bienestar y enfoque de derechos humanos
- Fomentar la participación intersectorial mediante acciones que contribuyan al ejercicio pleno de los derechos de las personas adultas mayores
- Impulsar acciones de coordinación con el poder legislativo y judicial que contribuyan al reconocimiento de las personas adultas mayores como titulares de derechos
- Fomentar la participación de instituciones educativas y de investigación para la generación de información que apoye la toma de decisiones que contribuyan al bienestar de las personas adultas mayores

Conclusión

Los programas sociales de transferencia monetaria implementados en México, como lo es el caso de las pensiones universales dirigidas a adultos mayores, han arrojado resultados positivos para mejorar el nivel de ingreso de este sector de la población. El Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores podría considerarse como un instrumento eficaz de política social que contribuye por una

parte a cerrar las brechas de desigualdad en este segmento de la población y por la otra a contener el aumento de los niveles de pobreza en este sector de la población.

Dicho programa, aunado a la reciente reforma del artículo 4^o de la Constitución que establece la obligación del Estado de garantizar la entrega de apoyos económicos a personas con discapacidad, pensiones a adultos mayores y becas a estudiantes en condiciones de pobreza¹⁹, podría considerarse como un acierto de la actual política del Gobierno de México para incrementar los derechos sociales de las personas mayores.

La reciente modificación de las reglas de operación del programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, mediante la cual se disminuye por una parte la edad para beneficiarse del programa al pasar de 68 años de edad a 65 años, y se aumenta por la otra el monto de la pensión a partir de julio 2021 y hasta 2024, podría incidir en un futuro en los índices de pobreza de los adultos mayores en México.

Frente al fenómeno de envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida, el desafío actual del gobierno de México será buscar nuevas fuentes de financiamiento para el sistema de pensiones universal, toda vez que actualmente es financiado en su gran mayoría únicamente por recursos fiscales. Si bien la asignación de recursos a dicho programa ha venido en aumento en los últimos años, este hecho podría ocasionar, de no encontrar nuevas fuentes de financiamiento, una presión importante en las finanzas públicas del país en donde sectores prioritarios se podrían ver afectados.

19 <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2020/Mayo/08/5050-DOF-publica-reforma-constitucional-para-que-el-Estado-entregue-becas-y-pensiones>