



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

TESIS DOCTORAL

Educación de adultos mayores y derechos humanos en el nivel de gobierno subnacional. Análisis de política pública en el estado de Hidalgo, México, 2016-2022

Para obtener el grado de
Doctora en Políticas Públicas

Presenta

Mtra. Ileana Casasola Pérez

Directora

Dra. Lydia Raesfeld

Comité tutorial

Dra. Maritza Librada Cáceres Mesa

Dr. Sócrates López Pérez

Pachuca de Soto, Hidalgo, junio 2023



DPP/072/2023

Asunto: Autorización de impresión

Mtra. Ojuky del Rocío Islas Maldonado
Directora de Administración Escolar
Presente.

El Comité Tutorial de la tesis “Educación de adultos mayores y derechos humanos en el nivel de gobierno subnacional. Análisis de política pública en el estado de Hidalgo, México, 2016-2022”, realizada por la sustentante Casasola Pérez Ileana con número de cuenta 291003 perteneciente al programa de Doctorado en Políticas Públicas, una vez que ha revisado, analizado y evaluado el documento recepcional de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 110 del Reglamento de Estudios de Posgrado, tiene a bien extender la presente:

AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN

Por lo que la sustentante deberá cumplir los requisitos del Reglamento de Estudios de Posgrado y con lo establecido en el proceso de grado vigente.

Atentamente
“Amor, Orden y Progreso”
Pachuca, Hidalgo a 02 de junio de 2023

El Comité Tutorial

Dra. Lydia Josefa Raesfeld
Directora



Dra. Maritza Librada Cáceres Mesa
Lectora

Dr. Sócrates López Pérez
Lector

C.C.P. Archivo
TMOM/lpc

Carretera Pachuca-Actopan Km. 4 s/n,
Colonia San Cayetano, Pachuca de Soto,
Hidalgo, México; C.P. 42084
Teléfono: 52 (771) 71 720 00 Ext.4213, 4235
cpolitica_jcshu@uaeh.edu.mx



www.uaeh.edu.mx

Agradecimientos

Agradezco profundamente

A la Coordinación Académica del Programa de Doctorado en Políticas Públicas por la oportunidad de realizar estos estudios en un programa que forma parte del Padrón Nacional de Posgrados de Calidad del CONACyT.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por la oportunidad de contar con una Beca Nacional para estudios de Posgrado, sin la cual lograr esta meta no habría sido posible.

A la Dra. Lydia Raesfeld, por toda su orientación, apoyo y acompañamiento durante este proceso que, en el marco de la contingencia sanitaria por el virus SARS-CoV 2, estuvo marcado por la incertidumbre; muchas gracias por todo.

A los Dres. Maritza Cáceres Meza y Sócrates López Pérez, por su tiempo, recomendaciones y sugerencias para mejorar mi trabajo de tesis; muchas gracias.

A la Dra. Maritza Patricia Romero Mares, a la Mtra. Francelia Sierra Olvera y a la Lic. América Vianey Báez González por su invaluable apoyo para la aplicación de los cuestionarios para conocer las características y necesidades educativas de los adultos mayores hidalguenses, con la asistencia de los estudiantes a su cargo; mil gracias.

A mi familia, por su amor constante, por el apoyo y aliento en todos mis proyectos; gracias con mi corazón.

Educación de adultos mayores y derechos humanos en el nivel de gobierno subnacional. Análisis de política pública en el estado de Hidalgo, México, 2016-2022

Sumario

Introducción

Capítulo 1. Análisis de políticas públicas, aproximación conceptual

Capítulo 2. Los adultos mayores hidalguenses, delimitación contextual

Capítulo 3. Derechos humanos y políticas públicas para la atención de adultos mayores

Capítulo 4. Políticas para la educación de los adultos mayores en el nivel de gobierno subnacional

Capítulo 5. Marco metodológico

Capítulo 6. Los adultos mayores hidalguenses y sus procesos educativos

Conclusiones

Referencias

Anexos

Contenido

Introducción	14
Objeto de estudio	15
Planteamiento del problema	16
Antecedentes	18
Justificación	24
Marco teórico	26
Objetivos	29
<i>Objetivo general</i>	29
<i>Objetivos específicos</i>	29
Supuesto de investigación	30
Metodología	30
Plan de exposición	32
Capítulo 1. Análisis de Políticas Públicas, aproximación conceptual	35
1.1 Las políticas públicas y su análisis	35
1.2 Análisis de políticas públicas: la definición del problema dentro del ciclo de las políticas públicas	43
1.3 El triángulo de actores en las políticas públicas, una aproximación al problema público	47
Capítulo 2. Los adultos mayores hidalguenses, delimitación contextual.....	59
2.1 Una categoría reciente: los adultos mayores	60
2.2 Repercusiones sociales del envejecimiento	65
2.3 Los adultos mayores en México e Hidalgo, una caracterización no exhaustiva	71
2.3.1 <i>Los adultos mayores mexicanos</i>	73
2.3.2 <i>Los adultos mayores hidalguenses</i>	86
Capítulo 3. Derechos humanos y políticas públicas para la atención de los adultos mayores.....	109
3.1 El enfoque de derechos humanos en las políticas y la Agenda 2030	109
3.2 La exclusión social, un fenómeno que permea a la población adulta mayor	118
3.3 La vulnerabilidad social, una categoría propositiva desde el enfoque de derechos	128
3.4 Políticas públicas para la población adulta mayor en México e Hidalgo.....	132
Capítulo 4. Políticas para la educación de los adultos mayores en el nivel de gobierno subnacional	151
4.1 La educación para adultos mayores	151
4.2 La educación de adultos mayores en el plano internacional	158
4.3 La educación de adultos mayores en México.....	162

4.3.1 <i>Análisis de su marco legal</i>	166
4.4 El enfoque de <i>Lifelong Learning</i> , línea de política pública en la agenda supranacional	192
Capítulo 5. Marco metodológico	198
Instrumentos	213
Participantes.....	214
Procedimientos	214
Capítulo 6. Los adultos mayores hidalguenses y sus procesos educativos	215
6.1 Características y percepciones de los adultos mayores hidalguenses en relación con sus procesos educativos. Análisis de resultados del cuestionario.....	215
6.2 Resultados en síntesis.....	248
Conclusiones	257
Sobre los adultos mayores ante la ley	257
Sobre las características demográficas de los adultos mayores hidalguenses	259
Sobre la exclusión social de los adultos mayores.....	260
Sobre la vulnerabilidad social de los adultos mayores.....	261
Sobre el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas	262
Sobre la educación para adultos mayores	263
Sobre las directrices supranacionales para política educativa para adultos mayores	264
Sobre las características y percepciones que los adultos mayores hidalguenses tienen en relación con sus procesos educativos.....	265
Sobre las políticas públicas orientadas a atender educativamente a los adultos mayores en Hidalgo..	265
Referencias	267
Anexos.....	277
Anexo 1. Instrumentos aplicados	278
<i>Cuestionario para personas adultas mayores</i>	278
<i>Breve historia de vida (no autoaplicable)</i>	291
Anexo 2 Análisis de dimensiones e indicadores en cuatro instrumentos diseñados para encuestar a Adultos Mayores.....	306

Índice de figuras

Figura 1 <i>El ciclo de las Políticas Públicas</i>	44
Figura 2 <i>Triángulo de actores para análisis de Política Pública (esquema)</i>	48
Figura 3 <i>Etapas y productos de una política pública</i>	49
Figura 4 <i>Pirámide poblacional por sexo, México 2020</i>	73

Figura 5 <i>Distribución de la población de 60 años y más, México 2020</i>	74
Figura 6 <i>Población de 60 y más años en México por sexo, de 1990 a 2020</i>	75
Figura 7 <i>Índice de envejecimiento, México</i>	75
Figura 8 <i>Distribución de la población adulta mayor mexicana, con base en su actividad económica</i>	77
Figura 9 <i>Distribución de la población adulta mayor mexicana económicamente activa</i>	77
Figura 10 <i>Distribución de las actividades de la población adulta mayor mexicana no económicamente activa</i>	78
Figura 11 <i>Población adulta mayor mexicana en actividades no económicas</i>	79
Figura 12 <i>Población adulta mayor alfabetizada, México</i>	80
Figura 13 <i>Grado de escolaridad de la población adulta mayor nacional</i>	81
Figura 14 <i>Estado civil de las personas adultas mayores mexicanas</i>	82
Figura 15 <i>Tipo de hogar en el que viven los adultos mayores mexicanos</i>	83
Figura 16 <i>Población adulta mayor afiliada a servicios de salud en México, 2015</i>	84
Figura 17 <i>Población adulta mayor nacional, con base en el tipo de institución de salud a la que se encuentra afiliada</i>	85
Figura 18 <i>Pirámide poblacional por sexo, Hidalgo 2020</i>	86
Figura 19 <i>Distribución porcentual de la población de 60 años y más, Hidalgo 2020</i>	87
Figura 20 <i>Índice de envejecimiento Hidalgo</i>	88
Figura 21 <i>Población adulta mayor hidalguense, con base en la zona donde habita</i>	89
Figura 22 <i>Distribución de la población de 60 y más años a nivel Distritos Geoelectorales, Hidalgo 2020</i>	90
Figura 23 <i>Población adulta mayor hidalguense, con base en su actividad económica</i>	91
Figura 24 <i>Actividades de la población adulta mayor hidalguense no económicamente activa</i>	93
Figura 25 <i>Población adulta mayor hidalguense alfabetizada</i>	94
Figura 26 <i>Población adulta mayor hidalguense, con base en su grado de escolaridad</i>	94
Figura 27 <i>Disponibilidad de Tecnologías de la Información y la Comunicación en la vivienda, Hidalgo 2020</i>	96
Figura 28 <i>Estado civil de la población adulta mayor hidalguense</i>	97
Figura 29 <i>Tipo de hogar de los adultos mayores hidalguenses</i>	98
Figura 30 <i>Integrantes en los hogares de los adultos mayores hidalguenses</i>	99
Figura 31 <i>Población adulta mayor afiliada a servicios de salud en Hidalgo</i>	100
Figura 32 <i>Población adulta mayor hidalguense, con base en el tipo de institución de salud a la que se encuentra afiliada</i>	101

Figura 33 <i>Distribución de la población total afiliada a servicios de salud (incluye afiliaciones múltiples), Hidalgo 2020</i>	102
Figura 34 <i>Principales enfermedades en la población adulta mayor hidalguense</i>	103
Figura 35 <i>Población adulta mayor hidalguense con Diabetes Mellitus 2010 - 2018</i>	104
Figura 36 <i>Deterioro cognitivo en la población adulta mayor hidalguense</i>	105
Figura 37 <i>Población hidalguense de 60 a 79 años sin deterioro para realizar ABVD y AIVD</i>	106
Figura 38 <i>Tratados y/o Convenciones más relevantes en materia de DDHH y año de adopción</i>	111
Figura 39 <i>Órganos de los Tratados más relevantes en materia de DDHH</i>	112
Figura 40 <i>Porcentaje de población en situación de pobreza según grupos de edad por entidad federativa, México, 2018</i>	119
Figura 41 <i>Indicadores de carencia social por grupo de edad, México, 2018 (porcentaje)</i>	121
Figura 42 <i>Indicadores de pobreza de la población de 65 años o más, según percepción de ingresos por pensión, México, 2018</i>	122
Figura 43 <i>Mapa conceptual Educación de Adultos Mayores</i>	157
Figura 44 <i>Hitos más relevantes en la educación para adultos mayores, planos internacional y nacional</i>	165
Figura 45 <i>Composición de la población encuestada, por sexo</i>	216
Figura 46 <i>Composición de la población encuestada, por edad</i>	217
Figura 47 <i>Lugar de residencia de la población encuestada</i>	219
Figura 48 <i>Estado civil de la población encuestada</i>	219
Figura 49 <i>Tipo de vivienda en que habita la población encuestada</i>	221
Figura 50 <i>Número de habitantes en la casa de la población encuestada</i>	221
Figura 51 <i>Situación laboral de la población encuestada</i>	223
Figura 52 <i>Tipo de pensión de la población encuestada</i>	224
Figura 53 <i>Ingresos mensuales de la población encuestada</i>	225
Figura 54 <i>Percepción de suficiencia de los ingresos de la población encuestada</i>	225
Figura 55 <i>Alfabetización de la población encuestada</i>	227
Figura 56 <i>Atención escolar de la población encuestada</i>	227
Figura 57 <i>Nivel de escolaridad de la población encuestada</i>	228
Figura 58 <i>Distribución de la población encuestada respecto de si le gustaría estudiar algo actualmente</i>	229
Figura 59 <i>Distribución de la población encuestada que ha tomado cursos o talleres educativos en los últimos tres años</i>	230
Figura 60 <i>Accesibilidad de cursos para la población encuestada</i>	232

Figura 61 Cantidad de adultos mayores a los que les habría gustado estudiar algo más.....	233
Figura 62 Razones por las que la población encuestada no pudo seguir estudiando.....	233
Figura 63 Estado de salud de la población encuestada.....	235
Figura 64 Estado de salud de la población encuestada en el último año.....	235
Figura 65 Condiciones de salud de la población encuestada.....	237
Figura 66 Dificultades de la población encuestada para las ABVD.....	238
Figura 67 Dificultades de la población encuestada para las AIVD.....	239
Figura 68 Motivos por los que la población encuestada sale de casa.....	240
Figura 69 Frecuencia con la que la población encuestada sale de casa.....	240
Figura 70 Actividad física realizada en los últimos tres meses por la población encuestada.....	241
Figura 71 Frecuencia con que la población encuestada que realiza actividad física lo hace.....	242
Figura 72 Percepción de la memoria en la población encuestada.....	243
Figura 73 Actividades de tiempo libre de la población encuestada.....	244
Figura 74 Personas con quienes se reúne regularmente la población encuestada.....	245
Figura 75 Dispositivos electrónicos con que cuenta la población encuestada.....	247
Figura 76 Redes sociales que utiliza la población encuestada.....	247
Figura 77 El triángulo de actores en las políticas públicas para la educación de Adultos Mayores hidalguenses.....	255

Índice de tablas

Tabla 1 Conceptualización de Política Pública.....	38
Tabla 2 Enfoques de análisis de políticas públicas.....	42
Tabla 3 Definiciones conceptuales para aproximación al objeto de investigación.....	50
Tabla 4 Esperanza de vida al nacer estimada en 1950, 2000 y 2050, por región (en años).....	67
Tabla 5 Porcentaje de Adultos Mayores que declararon haber sido discriminados en algún aspecto.....	118
Tabla 6 Población de 65 o más años en situación de pobreza, según tipo de pensión y condición de recibirla por sexo, México, 2018.....	122
Tabla 7 Leyes de protección de los derechos de los AM en América Latina.....	133
Tabla 8 Legislación comparada de los derechos de los AM protegidos en América Latina.....	134
Tabla 9 Características de los programas dirigidos a los Adultos Mayores, 2015 México.....	135
Tabla 10 Servicios del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, 2015.....	136
Tabla 11 Denominación de los AM en diferentes entidades federativas, México.....	138
Tabla 12 Derechos específicos para AM reconocidos en las constituciones locales, México.....	138

Tabla 13 Sistemas para dar seguimiento a los derechos reconocidos en las constituciones locales.....	139
Tabla 14 Derechos específicos contenidos en la LDPAM que las leyes locales contemplan en las entidades federativas del país	140
Tabla 15 Instituciones o Consejos encargados de atender a los AM en las diferentes entidades federativas del país.....	141
Tabla 16 Servicios o apoyos para AM en el estado de Hidalgo	148
Tabla 5 Tipo de instrumentos legales identificados como marco para la educación de adultos mayores	166
Tabla 6 Estructura organizativa del Sistema Educativo Nacional	191
Tabla 19 Dimensiones, categorías, variables e indicadores para el objeto de investigación.....	201
Tabla 20 Sexo de la población encuestada, frecuencia y porcentajes	216
Tabla 21 Edad de la población encuestada por grupos quinquenales, frecuencia y porcentajes.....	217
Tabla 22 Lugar de residencia de la población encuestada, frecuencia y porcentajes.....	218
Tabla 23 Estado civil de la población encuestada, frecuencia y porcentajes.....	220
Tabla 24 Tipo de vivienda en que habita la población encuestada, frecuencia y porcentajes	220
Tabla 25 Número de habitantes en la casa de la población encuestada, frecuencia y porcentajes	222
Tabla 26 Situación laboral de la población encuestada, frecuencia y porcentajes	222
Tabla 27 Tipo de pensión con la que cuenta la población encuestada, frecuencia y porcentajes	223
Tabla 28 Ingresos mensuales de la población encuestada, frecuencia y porcentajes	224
Tabla 29 Percepción de suficiencia de los ingresos mensuales de la población encuestada, frecuencia y porcentajes	226
Tabla 30 Alfabetización de la población encuestada, frecuencia y porcentajes.....	226
Tabla 31 Atención escolar de la población encuestada, frecuencia y porcentajes.....	228
Tabla 32 Escolaridad de la población encuestada, frecuencia y porcentajes.....	229
Tabla 33 Temáticas de los cursos tomados por el 15% de la población encuestada.....	230
Tabla 34 Instituciones donde ha tomado cursos la población encuestada	231
Tabla 35 Accesibilidad de cursos para la población encuestada, frecuencia y porcentajes	231
Tabla 36 Temáticas de los cursos que le interesan a la población encuestada.....	232
Tabla 37 Razones por las que la población encuestada no pudo estudiar más, frecuencia y porcentajes	234
Tabla 38 Estado de salud de la población encuestada, frecuencia y porcentajes	234
Tabla 39 Condiciones de salud de la población encuestada, frecuencia y porcentajes	236
Tabla 40 Dificultades de la población encuestada para las ABVD, frecuencia y porcentajes	237
Tabla 41 Dificultades de la población encuestada para las AIVD, frecuencia y porcentajes.....	238
Tabla 42 Motivos por los que la población encuestada sale de casa, frecuencia y porcentajes.....	239

Tabla 43 Actividad física realizada en los últimos tres meses por la población encuestada, frecuencia y porcentajes	241
Tabla 44 Percepción de la memoria en la población encuestada, frecuencia y porcentajes.....	242
Tabla 45 Estado de la memoria de la población encuestada, en relación con el último año, frecuencia y porcentajes	243
Tabla 46 Actividades que realiza la población encuestada en su tiempo libre, frecuencia y porcentajes	244
Tabla 47 Personas con quienes se reúne regularmente la población encuestada, frecuencia y porcentajes	245
Tabla 48 Dispositivos electrónicos con que cuenta la población encuestada, frecuencia y porcentajes ..	246
Tabla 49 Redes sociales que utiliza la población encuestada, frecuencia y porcentajes	246

Resumen

Si bien México se considera como un país de jóvenes, en las próximas décadas esta situación se modificará; las proyecciones indican que para el 2050, la población adulta mayor será de 41.5 millones, lo que equivale a un 31% de la población total. Esta situación se recrudece a nivel estatal, en tanto Hidalgo tiene un índice de envejecimiento de 48.8, un punto porcentual arriba del índice nacional, lo que implica un aspecto de reflexión política. El proceso de envejecimiento poblacional y la ausencia de programas que promuevan la transición a esta nueva configuración demográfica, dan cuenta de un problema que se agudizará en los próximos años; las repercusiones sociales del fenómeno serán cada vez más complejas dado que atañen a las finanzas públicas, servicios y sistemas de salud, seguridad y asistencia social.

En este contexto, la adecuación del objetivo 4 de los ODS de la Agenda 2030, promovida por la OMS en el marco de la Década del Envejecimiento Saludable conlleva el fortalecimiento del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Esto implica el diseño e implementación de acciones y programas educativos que permitan a las personas mayores hacer lo que valoran, mantener la capacidad de tomar decisiones, conservar su identidad, independencia y sus metas vitales. Por tanto, el objetivo de esta investigación es analizar desde el enfoque de derechos humanos, las políticas públicas orientadas a atender educativamente a los adultos mayores hidalguenses durante el período 2016-2022.

La investigación se desarrolla desde el enfoque de análisis de política pública, y se centra en la delimitación del problema público en el nivel de gobierno subnacional, Hidalgo; siendo que la aproximación analítica se desarrolla desde el enfoque de derechos humanos. La metodología utilizada es de corte mixto, con base en las aportaciones de Subirats *et al.* (2008), para análisis de políticas públicas. Se realizó análisis documental, diseño y aplicación de un cuestionario y breve historia de vida para adultos mayores. Los resultados indican que, si bien en el país existen marcos regulatorios —leyes— para la protección de los derechos humanos de las personas mayores, se carece de instrumentos de política pública que permitan traducirlos en acciones concretas para atenderles educativamente, situación que se mantiene y recrudece a nivel subnacional —Hidalgo—. Se identifican fallas en la definición del problema público del envejecimiento, en tanto se ha optado por atenderlo desde la perspectiva tradicional que sustenta la hechura de políticas sociales desde la perspectiva del monto individual o la renta por hogares, a través de la pensión no contributiva.

Palabras clave: Políticas Públicas, Aprendizaje permanente, Educación para Adultos Mayores, Derechos Humanos

Abstract

Although Mexico is considered a country of young people, in the coming decades this situation will change; projections indicate that by 2050, the older adult population will be 41.5 million, equivalent to 31% of the total population. This situation is worsening at the state level, since Hidalgo has an aging index of 48.8, one percentage point above the national index, which implies an aspect of political reflection. The process of population aging and the absence of programs to promote the transition to this new demographic configuration, are evidence of a problem that will worsen in the coming years; the social repercussions of the phenomenon will be increasingly complex since they affect public finances, health services and systems, security and social assistance.

In this context, the alignment of Goal 4 of the SDGs of the 2030 Agenda, promoted by the WHO in the framework of the Decade of Healthy Aging entails strengthening lifelong learning. This implies lifelong learning that enables older people to do what they value, maintain the ability to make decisions, preserve their identity, independence and life goals. Therefore, the objective of this research is to analyze from the human rights approach, the public policies aimed at educationally assisting older adults in Hidalgo during the period 2016-2022.

The research is developed from the public policy analysis approach, and focuses on the delimitation of the public problem at the subnational government level, Hidalgo; the analytical approach is developed from the human rights framework. The methodology used is mixed, based on the contributions of Subirats et al. (2008), for public policy analysis. Documentary analysis, design and application of a questionnaire and a brief life history for older adults were carried out.

The results indicate that, although the country has regulatory frameworks (laws) for the protection of the human rights of the elderly, there is a lack of public policy instruments to translate them into concrete actions to provide them with educational services, a situation that continues and worsens at the subnational level. Failures are identified in the definition of the public problem of aging, since it has been chosen to address it from the traditional perspective that sustains social policies from the individual amount or income per household, through the non-contributory pension.

Keywords: Public Policies, Lifelong Learning, Older Adults Education, Human Rights

Introducción

En las últimas décadas del siglo XX, y con mayor fuerza en las primeras de éste, el mundo ha sido testigo de una nueva configuración demográfica atribuible a los avances de la ciencia, mismos que han posibilitado un incremento importante en la esperanza de vida, que para el período comprendido entre 2005 y 2010 era de 68.8 años de edad, mientras que para el de 2010-2015 fue de 70.5 años, tendencia que se espera permanezca en las próximas décadas (ONU, 2019).

Lo anterior ha derivado en el fenómeno conocido como inversión en la pirámide de edad (Requejo, 2009), proceso de envejecimiento demográfico (Razo-González, 2014), o transición demográfica (Flores y Leal, 2019), términos que aluden a una realidad insoslayable: el proceso de envejecimiento poblacional.

En los países europeos éste ha iniciado con antelación, sin embargo, América Latina se encuentra ya en este mismo proceso. Con éste, se abre un panorama de retos dado que “la sociedad no está preparada económica, social o políticamente para enfrentar los cambios que plantea el surgimiento de un grupo etario cuya caracterización en su accionar biológico, psicológico, social y educativo, es diferente a otros grupos de su misma especie” (Mogollón, 2012 p. 57).

Nuestro país no escapa a la situación expuesta dado que, si bien en el discurso de identifica como un país de jóvenes, en las próximas décadas esta situación se modificará. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2019) para el 2015, la esperanza de vida de la población mexicana era de 74.95 años, mientras que los datos del Censo 2020 (INEGI), la posicionan en 75.2 años, así también, los datos indican que en México viven 15.1 millones de personas de 60 y más años.

Esto es relevante en tanto evidencia la tendencia al engrosamiento de este sector poblacional, tendencia que se espera permanezca, de forma tal que las proyecciones indican que “para 2050, la población anciana será de 41.5 millones, lo que aproximadamente equivale a un 31%. [Sin duda,] el próximo panorama para las familias de aquellos en edad avanzada será un punto muy serio de reflexión política” (Montes de Oca, 2000, en Muñoz Hernández, 2012 p.32).

Los aspectos hasta aquí referidos deben tenerse en cuenta en el marco de la generación de políticas públicas de atención a este grupo etario, especialmente desde una perspectiva no asistencialista que favorezca el desarrollo de acciones integrales para la mejora de sus condiciones de vida, una línea que puede fungir de marco para dichas acciones es la acción educativa.

Lo anterior debido a que se ha identificado que la educación está vinculada con aspectos primordiales de la dinámica poblacional como son el nivel de calidad de vida, de salud, de participación social, así como el nivel de independencia física y económica (Requejo, 2009; Da Silva y Scortegagna, 2015; Da Trinidad y Santos, 2015; Medina, Ramírez, Díaz y Leal, 2016); aspectos sumamente relevantes en un grupo que ha sido reconocido en situación de vulnerabilidad (Rosas y Sánchez, 2019).

Considerando lo hasta aquí señalado, el propósito de esta investigación es analizar la forma en que se ha definido el problema público que sustenta las políticas públicas orientadas a atender educativamente a los adultos mayores hidalguenses durante el período 2016-2022, con base en el enfoque de derechos humanos.

Objeto de estudio

El objeto de estudio de esta tesis doctoral es el análisis de políticas públicas, aplicado a las políticas para atender educativamente a los adultos mayores en el nivel de gobierno subnacional, específicamente en el estado de Hidalgo, México. Para ello se realiza un análisis de los programas impulsados en México a partir de la publicación de la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, en 2002 y la *Ley de los Derechos de los Adultos Mayores en el Estado de Hidalgo*, en 2010. La investigación se limita al estado de Hidalgo, durante el periodo 2016-2022.

Se eligió el estado de Hidalgo en virtud de que es una de las entidades federativas que cuentan con un Instituto para atender a este grupo etario —el Instituto para la Atención de las y los Adultos Mayores del Estado de Hidalgo (IAAMEH)—, lo que ha redundado en mayor visibilidad de dicha población. Además de ello, se consideró que vivir en esta entidad facilita la recopilación de la información.

El análisis se plantea de 2016 a 2021, en tanto en el *Plan de Desarrollo Estatal de Hidalgo 2016-2022* incluye objetivos y estrategias orientados a la atención de las personas mayores¹, específicamente en el objetivo 3.1 orientado al Desarrollo social, integral y solidario. Se considera que puede generar elementos de análisis para futuros estudios sobre el tema que, dada la tendencia a la modificación de la pirámide poblacional, será cada vez de mayor relevancia.

¹ Específicamente el objetivo 3.1.8, del que se derivan tres estrategias y diez líneas de acción dirigidas a este grupo etario. Gobierno del Estado de Hidalgo, 2017, p.101

El foco de atención de la tesis está colocado en la definición del problema público, en tanto es el punto de partida tanto para la inclusión del tema en la agenda como para el diseño de soluciones en el marco de la generación de políticas públicas. Se identifica entonces que la problematización de los problemas públicos es de gran importancia en tanto que, de acuerdo con Aguilar (1992), definir un problema público implica "...encontrar, "crear", el balance operativo entre los hechos indeseados a remover (los objetivos) y los medios que posibilitan hacerlo (los recursos)" (p.71).

Por lo anterior, el análisis se centra en los objetivos y recursos que se han movilizad o en el nivel de gobierno subnacional, cuya retórica de acción se localiza en los documentos normativos que enmarcan a los programas destinados a las personas mayores en Hidalgo, específicamente en lo relacionado con su atención educativa, la cual no puede analizarse al margen de los derechos humanos de los que son depositarios.

Planteamiento del problema

El proceso de envejecimiento poblacional y la ausencia de programas que promuevan la transición a esta nueva configuración demográfica, dan cuenta de un problema que se agudizará en los próximos años, en tanto se precisa de políticas públicas que se aboquen a la incorporación activa y plena de los adultos mayores en la sociedad, situación que puede realizarse desde las políticas orientadas a la educación.

La educación de los adultos mayores se constituye en área de atención dado que a nivel nacional el 22.5% de la población mayor de 60 años es analfabeta, y más del 70% solamente cuenta con educación básica, en un 10% inconclusa (INEGI , 2015). Este panorama se recrudece a nivel subnacional ya que en Hidalgo el 35% de los mayores de 60 años es analfabeta, siendo que menos del 25% cursó estudios posteriores a la educación básica (INEGI & Gobierno del Estado de Hidalgo, 2017).

Lo anterior establece un problema que se agudizará en los próximos años, en tanto se precisa de políticas públicas que se aboquen a la incorporación activa y plena de los adultos mayores en la sociedad, situación que puede realizarse desde las políticas orientadas a la educación, pues las que se han desarrollado en este reglón han dirigido sus objetivos a la alfabetización y culminación de la educación básica, principalmente (Schmelkes, 2010); siendo necesario considerar que "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...” (Razo-González, 2014 p. 84).

De hecho, los adultos mayores constituyen uno de los grupos en condiciones de vulnerabilidad que se han visibilizado de forma reciente en nuestro país, en especial a partir de 2002, año en que se publicó la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, misma que constituye el primer instrumento legal orientado a este colectivo.

El acceso a la seguridad social, derecho a una pensión, integración social, adecuadas condiciones de salud y calidad de vida, son aspectos que apenas ahora se están considerando en el marco de los grupos vulnerables que, como precisa el Banco Mundial (2016, en Rosas y Sánchez, 2019), son “población que posee alguna característica que la hace tener un mayor riesgo de caer en pobreza que otros grupos que viven en zonas seleccionadas para algún proyecto” (p.360).

Así pues, la educación es una opción poco explorada como elemento que puede contrarrestar las condiciones de vulnerabilidad social a que se enfrentan las personas de 60 y más años en México y, específicamente, en el estado de Hidalgo. Es así como existe poca información sistematizada sobre las opciones educativas para este grupo.

Es decir, hacen falta acciones que se aboquen a la caracterización contextualizada de las personas adultas mayores y sus necesidades educativas. Dicha tarea se antoja complicada en tanto esta necesidad se encuentra invisibilizada en el discurso oficial, pues el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* (Gobierno de México, 2019), presenta dos áreas en que pudiese identificarse directrices para los programas de educación para adultos mayores: el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, que circunscribe su acción al otorgamiento de apoyos económicos a la población de 68 años y más; y el apartado de “Derecho a la Educación”, en que no se alude a este grupo etario. Lejos estamos del cambio que los especialistas en el tema señalan como necesario en este renglón.

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 (Huenchuan, 2004 en Razo-González, 2014 p. 83).

Esto implica que ha llegado el momento de instaurar un nuevo paradigma que considere a las personas mayores participantes activas de una sociedad que integra el envejecimiento y que las sitúa como contribuyentes activos y beneficiarios del desarrollo. En cuanto al tema educativo se marca la necesidad de que una sociedad basada en el conocimiento “requiera la opción de políticas para garantizar el acceso a la educación y la capacitación durante todo el curso de la vida” (Orte Socías, C., 2006 en Requejo, 2009 p. 48).

Así, desde el análisis de las políticas públicas orientadas a la educación de los adultos mayores en el marco de los derechos humanos, podríamos contribuir a la “toma de conocimiento, esto es, de conciencia, de la condición común a todos los humanos, y de la muy rica y necesaria diversidad de los individuos, de los pueblos, de las culturas, sobre nuestro arraigamiento como *ciudadanos de la Tierra...*” (Morin, 2001 p. 57) (cursivas en el original).

Antecedentes

Para aproximarnos al objeto de estudio de esta tesis, en primera instancia se realizó una investigación exploratoria y revisión documental en diversas fuentes eminentemente electrónicas —dado que la investigación se realizó en el contexto de la contingencia sanitaria por SARS-CoV 2—, considerando los siguientes ejes temáticos: a) Políticas públicas, análisis de políticas públicas, definición del problema público en el ciclo de las políticas públicas; b) Políticas y programas orientadas a la población adulta mayor en México y el estado de Hidalgo; c) Políticas y programas educativos para adultos mayores en México y otros países.

Así pues, se ha realizado un análisis documental que consideró las definiciones y aspectos generados por instancias estatales, nacionales e internacionales sobre políticas públicas, derechos humanos y personas mayores, así como resultados de investigaciones realizadas en torno al tema que se consideran válidos para este estudio

En relación con el análisis de las políticas públicas consideramos pertinente recuperar las aportaciones de González (2005), quien destaca que en la *policy*, y específicamente a partir de las aportaciones de Laswell, hacia 1950, se enfatiza la necesidad de trabajar sobre la Ciencia de las Políticas más que en la Ciencia Política, disciplinas claramente diferenciadas en su objeto de estudio y aproximaciones teóricas.

Respecto de los orígenes de los estudios, el mismo autor destaca que la ciencia de las políticas tiene un doble fundamento, a saber: el estudio del proceso de las políticas (*policy studies*), y optimizar el contenido de información e interpretación aprovechables para los creadores de políticas (*policy analysis*), esto es, dotarle de conocimiento científico. Siguiendo a Laswell, González señala que “las ciencias de las políticas se ocuparían de la teoría general de la elección” (2005, p. 104), utilizando una metodología caracterizada por retomar aportaciones de otras disciplinas como las ciencias sociales y la psicología, especialmente en investigaciones de carácter cuantitativo.

El mismo autor refiere que entre los años ‘60 y ‘70 del siglo pasado, se desarrollaron tres modelos preponderantes de políticas públicas: el modelo pluralista-racional, el burocrático-estatal y el neocorporativista e institucionalista; cada una de las cuales precisaba aproximaciones conceptuales y metodológicas específicas, en aras de explicitar la acción gubernamental, el papel de los actores, instituciones y recursos, así como los impactos esperados.

Siguiendo a González (2005), el campo disciplinar de las políticas públicas ofrece opciones como la de ser investigador, analista o conocedor del proceso de elaboración de políticas públicas; mejor aún, se pueden combinar estas funciones en aras de aportar elementos que mejoren el proceso de toma de decisiones.

Por su parte, Luis Aguilar (2004), señala que el Análisis o la Ciencia de las Políticas Públicas emergió en nuestro país durante la década de los ‘80 y más acusadamente hacia los años ‘90. La incorporación del análisis de política pública supuso un parteaguas en un contexto donde lo público estaba invisibilizado, dado que “la monopolización de lo público por el poder público (en el fondo, por el poder presidencial) era un síntoma del incorrecto modo dominante de concebir la política” (Aguilar, 2004 p.25).

Así, “en el campo disciplinario, el aporte principal de la disciplina fue lograr que la manera como la política era elaborada, decidida y ejecutada [...se convirtiera] en objeto de estudio epistemológicamente válido y académicamente relevante” (Aguilar, 2004 p.26).

Aunando este señalamiento con la posibilidad de aportar elementos que mejoren el proceso de toma de decisiones en la hechura de política públicas, señalada párrafos arriba por González (2005), es que se considera que, para efectos de esta investigación, la aproximación se realizará desde el análisis de políticas públicas, entendiendo que, de acuerdo con Olavarría (2007), es una

disciplina profesional de tipo práctico, orientada a la solución de problemas desde una perspectiva multidisciplinaria que posibilita tres grandes acciones:

- a) Descripción de la situación abordada a través de la política pública.
- b) Establecimiento de la correspondencia entre el problema y la política.
- c) Informa las consecuencias generadas por la implementación de la política pública.

Ahora bien, el análisis de las políticas públicas se identifica como un campo poli paradigmático, en que han destacado dos paradigmas y dos teorías de las ciencias sociales: el positivismo, el pospositivismo, la teoría crítica y el constructivismo; siendo que la mayor parte de los trabajos se inscriben en la tradición pospositivista, dominada por los enfoques cuantitativos (Mballa, 2017).

Se identifica que el análisis en el nivel de gobierno subnacional es pertinente, dado que el objeto de investigación se ha abordado desde la perspectiva de las políticas públicas de proximidad (Subirats, 2019), es decir, de aquellas que se diseñan desde el ámbito de los gobiernos locales o subnacionales, en tanto es esta esfera la que identifica problemas públicos que impactan en las dinámicas sociales y las formas de relación con el Estado Nación de los ciudadanos que habitan en un tiempo y espacio determinados. En este sentido, se considera relevante identificar las políticas abocadas a atender educativamente al sector poblacional de 60 y más años en el contexto hidalguense.

En relación con la delimitación conceptual de los adultos mayores, se identifica que de acuerdo con algunos autores (Alvarado y Salazar, 2014; Santos y Valencia, 2015; Díaz-Tendero 2018 y 2019), desde la perspectiva de las “vejeces”, se han desarrollado diversas aproximaciones en el seno de la academia, a fin de promover el rompimiento de estereotipos y asumir la enorme heterogeneidad de las personas mayores, heterogeneidad que también caracteriza a esta etapa final, de forma que es complicado, por no decir poco acertado, pensar en “la” vejez; pues hoy día, y con el incremento de los estudios orientados a esta etapa de la vida, es cada vez más claro que existen multiplicidad de condiciones y formas de vivirla (Díaz-Tendero, 2019).

Así, en nuestro país, toda persona mayor de 60 años es considerada “adulto mayor”, de conformidad con lo establecido en el artículo 3º, inciso I, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (DOF, 20-05-2021). Cabe resaltar aquí que, de acuerdo con algunos investigadores, esta categoría es de reciente incorporación tanto en la visibilización de las demandas, dificultades y carencias de este grupo etario –esto es, constituye el grupo que más recientemente se ha agregado a los sectores identificados como vulnerables–, como en las líneas

de acción de diversos organismos nacionales e internacionales (Huenchuan, 2010, Díaz-Tendero, 2011).

Esto mismo aplica a las acciones de gobierno en los estados nacionales, como precisa Marzioni (2019), al señalar que “considerada históricamente, la intervención del Estado en relación al bienestar social de las personas mayores es relativamente reciente” (p.95).

Un aspecto que se ha identificado como recurrente en la revisión de la literatura sobre políticas públicas y adultos mayores, es que las políticas públicas para este sector poblacional se inscriben en la categoría de políticas sociales.

Los materiales revisados aluden a las políticas sociales dirigidas a su atención; éstas se han abordado desde la elaboración del recuento de las que: a) se han orientado a atender a este grupo poblacional desde una perspectiva asistencialista (Muñoz-Hernández, 2011; Subirats y Pérez Salanova, 2012; Razo-González, 2014; Vera, 2016) o b) precisan desarrollarse y/o ajustar sus objetivos y hechura para responder al enfoque de derechos (Bruno y Acevedo, 2016; Subirats, 2018; Sámano, 2018; Flores y Leal, 2019), a fin de reconocer las necesidades y demandas poblacionales actuales sin menoscabo de su dignidad humana.

Por otra parte, se identifica que el tema de la educación de los adultos mayores ha estado presente en discursos, acciones y programas desde el último cuarto del siglo XX en Europa y, desde principios de éste en nuestro país. Así, se identifica a Francia como el país pionero en acciones específicas sobre el particular en tanto, hacia 1972, apertura en Toulouse la primer Universidad de la Tercera Edad. A decir de Requejo (2009):

Detrás de esta decisión había unos objetivos claros. Con carácter general se destacan los siguientes: 1) retrasar el proceso de envejecimiento; 2) acceso al patrimonio cultural; 3) ejercer responsabilidades nuevas por parte del colectivo adulto para contribuir a su desarrollo; 4) estudio e investigación sobre los problemas de la vejez; 5) promover un arte de vivir la Tercera Edad (p. 49).

Italia sería el segundo país en instaurar “Universidades de la Tercera Edad” en 1975, mientras que en España, hacia 1978 se aberturan las “Aulas de la Tercera Edad” concebidas como espacios socioculturales. A partir de ese año se identifica la emergencia de acciones similares en el resto de los países de la región. En Suecia se generan los “Círculos de estudio” para personas adultas mayores, que se caracterizan por promover la solidaridad y el compañerismo; en Dinamarca se forma la “Academia para la Tercera Edad” caracterizada por un curriculum y horarios flexibles; en

Finlandia y Reino Unido se aperturan también universidades de la “Tercera Edad” (Requejo, 2009), (Mogollón, 2012).

Cabe señalar que estas iniciativas han promovido una formación que cada país va adaptando a su contexto particular lo que determina que no podamos referirnos a un “modelo único” sino a múltiples y diferenciadas alternativas propias de las tradiciones e idiosincrasia de cada territorio.

Dos referentes importantes en las acciones y políticas posteriores sobre las personas de edad son las “Asambleas Internacionales” (Viena 1982 y Madrid 2002). En el primer encuentro se destacan los “principios básicos a favor de las personas mayores”: 1) independencia, que incluye derecho a la alimentación, vivienda, salud, y educación: “acceso a programas educativos y formación adecuados”; 2) participación en las políticas que afectan a su bienestar; 3) cuidados, no solo respecto a la salud sino al acceso a los servicios sociales y jurídicos; 4) autorrealización: acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad; 5) dignidad: poder vivir con seguridad y verse libre de explotaciones y malos tratos físicos y mentales (Requejo, 2009), (Da Silva & Scortegagna, 2015).

Los puntos uno y cuatro de la Asamblea de Viena se identifican como relevantes en relación con la cuestión educativa, si bien, el punto dos es de llamar la atención en un contexto en el que se identifica

el abismo cada vez más profundo entre los gobernantes y los gobernados. Resulta muy difícil descubrir, por no decir comprender, qué conexión existe entre las inquietudes que se manejan en las altas esferas, y los problemas y ansiedades de hombres y mujeres ordinarios que viven en un escalafón mucho más bajo (Bauman, 2017 p. 94).

Es decir, resulta complicado pensar en la participación de los adultos mayores en las políticas que afectan su bienestar en un contexto en el que, a decir de Zemelman (2009), no solamente estamos ante la deformación patrimonialista del Estado, sino ante su transformación como instrumento que prolonga la disputa entre actores, en tanto la hechura y puesta en marcha de políticas se transforma en la arena para los intereses de diferentes sectores y grupos de poder antagónicos.

El mismo autor señala que hay problemas tanto en el proceso de diseño de las políticas públicas como en su ejecución, y esto puede verse claramente en la política educativa del país, específicamente en la relacionada con adultos mayores. Veamos.

Si bien México ha sido país firmante en las dos asambleas internacionales referidas párrafos arriba, la atención educativa de la población adulta está normada por la Ley de Educación de

Adultos, que data de 1975, mientras que la institución responsable de la educación de adultos más importante es el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), creado en 1981, cuyos esfuerzos se enfocan a la alfabetización de la población con 15 años y más, así como a promover que la mayor parte de esta población concluya la educación básica, renglón en que se ha hecho un trabajo importante pero a todas luces marginal e insuficiente (Schmelkes, 2010).

Ello se ha realizado con ausencia de materiales específicos, instalaciones propias, el instituto no cuenta con personal debidamente formado ni se ha considerado profesionalizar el servicio, dado que no cuenta con presupuesto pues recibe la “cantidad de 0.82% del presupuesto educativo (dato de 2007) [...] Las cifras dan cuenta de que la apuesta política de los últimos años no es la de atender educativamente a los adultos” (Schmelkes, 2010 p. 587).

Lo anterior retrata una realidad que dista mucho de poder cumplir con lo estipulado en la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, publicada en junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación (en el marco de cumplimiento a los acuerdos de la Asamblea Internacional de Madrid, 2000), y reformada en julio de 2018 (DOF, 12-07-2018); donde el artículo 4°, fracción II señala que tienen derecho a la participación en todos los órdenes de la vida pública, mientras que la fracción IV del artículo 5° refiere al derecho a la educación.

Para asegurar el cumplimiento de esta ley, en 2002 se crea el Instituto Nacional para la Atención de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), órgano rector de las políticas públicas nacionales para la población de 60 y más años. Hasta ahora, el INAPAM sólo ha definido cinco ejes rectores de la política pública que sirven como directriz en el diseño de acciones y programas de atención a esta población, a saber: 1) cultura del envejecimiento, 2) envejecimiento activo y saludable, 3) seguridad económica, 4) protección social y 5) derechos de las personas adultas mayores (cuyo propósito es combatir el maltrato y la discriminación) (Muñoz Hernández, 2011). Como se observa, ninguno de los ejes alude a la educación de este sector poblacional.

Se puede decir entonces, que nuestro país todavía no ha tomado las acciones que se identifican en algunos otros países iberoamericanos, donde hacia finales de los años 90 del siglo pasado comenzaron a surgir propuestas políticas y educativas para personas adultas denominadas de “segunda oportunidad”, defendidas como un proceso que se inicia en la alfabetización hasta la educación superior (UNESCO, 2010, en Da Trinidad & Santos, 2015), como intento para ampliar las oportunidades de grupos necesitados de nuevas oportunidades económicas, sociales y culturales.

Ello puede estar relacionado con lo que refiere Alicia de Alba (2009) al señalar que lo que se ha dado en llamar “el fracaso de la educación en México” alude al fracaso de ésta para contribuir al desarrollo del país, situación complicada en tanto “la *educación* conoce de manera limitada y en ocasiones desconoce, en qué se sustenta y hacia dónde se dirige. Conoce de modo parcial y de manera anacrónica, las condiciones y las características específicas y concretas de la sociedad mexicana en esta primera década del siglo XXI, ya con un pie en la segunda” (de Alba, 2009 p. 486) (cursivas en el original).

Justificación

Como se ha señalado, el mundo está experimentando no sólo un aumento poblacional, sino que éste, debido a la reducción de tasa de nacimientos y la ampliación de la esperanza de vida, ha repercutido en el incremento considerable de la población adulta mayor. Dicha tendencia demanda la generación de políticas públicas que atiendan a dicho grupo etario con una perspectiva que vaya más allá de la mirada asistencialista y redistributiva que hoy día identifica a las políticas sociales para la vejez (Ávalos, 2014; Flores y Leal, 2019).

El cambio poblacional es un fenómeno que ya se ha comenzado a manifestar en México y en el estado de Hidalgo, debido a lo cual también se da de forma inherente el incremento en la demanda servicios y programas para la atención de este grupo etario, pero generados con base en las demandas y necesidades específicas del contexto nacional y subnacional.

De esta manera, además de las demandas propias que se desprenden del engrosamiento del grupo poblacional de los adultos mayores, deben considerarse las diferencias contextuales en las que se encuentran los individuos, por ejemplo, socioeconómicas, a las que están expuestos los adultos mayores mexicanos y específicamente los hidalguenses, de los cuales menos del 35% global (hombres y mujeres) tienen derecho a una pensión contributiva y más del 50% se reporta como no económicamente activo, así también, es significativo el porcentaje de hogares en los que el adulto mayor es jefe de familia, ya que se ubica alrededor del 60%, cifra que aumenta conforme avanza la edad y en un porcentaje superior al 40% son el sostén económico de su familia, (INEGI, 2015; CENAPRECE, 2016).

Es decir, los adultos mayores sirven de apoyo no únicamente a su familia inmediata, sino a miembros de la sociedad que no están directamente vinculados a ellos.

Ello, aunado a otros aspectos, pone de manifiesto el que la educación e inserción o reinserción social del adulto mayor sea de interés prioritario, no sólo para dicho grupo poblacional sino para la sociedad en general. Tanto así que la OMS ha declarado a esta década como la *Década del Envejecimiento Saludable 2020-2030*, y precisa que:

El envejecimiento de la población seguirá repercutiendo sobre todos los aspectos de la sociedad, y en particular sobre los mercados laborales y financieros y sobre la demanda de bienes y servicios como la educación, la vivienda, la salud, la atención crónica, la protección social, el transporte, la información y las comunicaciones, así como sobre las estructuras familiares y los vínculos intergeneracionales (OMS, 2020 p.1).

En el documento se alude a la relación con los objetivos de Desarrollo Sostenible y, específicamente en referencia al objetivo 4 “Educación de Calidad”, se realiza un ajuste, donde destaca que, al alinearlo a la perspectiva del envejecimiento activo, éste implica un aprendizaje a lo largo de toda la vida que permita a las personas mayores hacer lo que valoran, mantener la capacidad de tomar decisiones y conservar su identidad e independencia, así como sus metas vitales.

Lo anterior “exige alfabetización, capacitación y espacios de participación sin obstáculos, en particular en el ámbito digital, para la población mayor” (OMS, 2020 p.7).

En este sentido, esta investigación busca, por un lado, ampliar los marcos explicativos a partir del análisis de políticas públicas dirigidas a este sector poblacional, específicamente en el renglón educativo pues se ha identificado que, a la fecha, en nuestro país éstas se han orientado eminentemente a la alfabetización (Schmelkes, 2010), sin atender, en los hechos, las directrices internacionales en materia de políticas para la vejez a las que Estado mexicano se ha adscrito desde la primer década del siglo XXI, y que se orientan a la incorporación activa de los adultos mayores en los diversos ámbitos de la vida social (Muñoz Hernández, 2011; Razo González, 2014).

La aproximación se propone desde el nivel de gobierno subnacional en tanto se ha identificado el incremento de la relevancia que juegan los gobiernos estatales y locales en la producción y distribución del bienestar social, pues es la esfera reconocida como idónea para generar políticas de proximidad (Subirats, 2019). De acuerdo con Marzioni (2019):

...tras la crisis de los parámetros que estructuraron la primera modernidad, las sociedades contemporáneas están atravesando un “cambio de época”, por lo que –entre otras cuestiones– se ha reconfigurado la intervención social del Estado. Ante la emergencia de

las realidades locales, subnacionales, y las globales, supranacionales o internacionales, el Estado nación ha dejado de ser la unidad de referencia básica y el ámbito privilegiado desde el cual planificar el desarrollo económico y social (p.75).

Así, en la reestructuración de los poderes públicos tras la crisis de los modelos de Estado benefactor, que ha favorecido la atribución de nuevas funciones a los gobiernos subnacionales, se identifica que la gestión de recursos en los niveles locales brinda mayores posibilidades de ampliar su agenda, de modo que se desarrollen estrategias para atender problemáticas sociales específicas (Adelantado, 2017; Castel, 2012; Blanco y Gomá, 2016; Subirats, 2016 en Marzioni, 2019).

Se considera que la investigación, propuesta desde el enfoque de análisis de política pública, proporcionará elementos de reflexión desde el nivel de gobierno subnacional, que pueden aportar líneas de análisis sobre factores que favorezcan la inclusión del tema para su posicionamiento en la agenda pública, con miras a incorporar iniciativas que se aboquen al desarrollo de trayectos formativo-educativos viables para este grupo etario en el marco de los derechos humanos.

Por otro lado, pretende proporcionar elementos a considerar en la construcción del problema público del envejecimiento poblacional y las políticas para atender esta nueva configuración demográfica desde el ámbito educativo, de la que resalta la falta de programas para la educación de las personas de 60 y más años que superen el tradicional esquema de oferta de cursos y programas para alfabetización, lo que nos indica que se precisa trabajar en este renglón (Zemelman, 2009; Razo-González, 2014; Ávalos, 2014).

Se considera que los resultados pueden extrapolarse a otros gobiernos subnacionales o servir como referencia a nivel nacional, para orientar la construcción de políticas públicas. Así también, pueden servir a otras investigaciones, tanto como información de consulta, como para generar nuevos objetos de investigación.

Marco teórico

El objeto de esta investigación se aborda desde tres perspectivas, principalmente. La primera, parte del enfoque de políticas públicas, específicamente del análisis de políticas en tanto se considera que este campo disciplinar aporta elementos no sólo de análisis sino de mejora para el diseño de políticas o corrección de las ya existentes (Aguilar, 2004; Olavarría, 2007; Lara y de León, 2017), al ser una “ciencia para la acción” (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008).

Así, la investigación está enmarcada en la perspectiva de análisis de política pública, específicamente en la primera fase del ciclo de las políticas: la definición del problema público, misma que se aborda a partir de la metodología propuesta por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008), para el análisis de políticas públicas.

La segunda perspectiva analítica la constituye el enfoque de derechos humanos, en tanto se identifica que, a partir de la reforma constitucional de 2011 en México, todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (Lara, 2013).

Lo anterior es altamente relevante en tanto se identifica que no puede existir política pública, programa o acciones gubernamentales al margen de este enfoque, dado que la reforma constitucional conlleva “la inclusión expresa de las obligaciones que tienen las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, como lo es la promoción de los derechos humanos y tenerlos como eje de su actuación”. (Lara, 2013, pág. 7)

En este marco, una herramienta analítica es el concepto de exclusión social. Diversos autores refieren que los estudios y/o discursos oficiales sobre desigualdad social han estado tradicionalmente asociados a la pobreza, cuya medición se ha realizado mayoritariamente desde el monto de la renta individual o por hogares (Sen, 1992; Subirats, 2004; García, 2016), y cuyo estudio conduce, en el discurso, al propósito de la inclusión social (Razo-González, 2014; Gobierno de México, 2019; DOF 26-06-2020).

No obstante, en las últimas décadas se han ido elaborando aproximaciones más completas al estudio de la pobreza, que consideran otras dimensiones en la búsqueda de ampliar su poder explicativo (Sen, 1992; Sen, 2000; Subirats, 2004).

Así, aunque las desigualdades económicas siguen siendo un factor preponderante en el estudio de las desigualdades sociales, no constituyen la única vía de desigualdad social pues, con la crisis de los modelos del Estado de Bienestar, se han generado nuevas formas de marginación social, que impiden la participación política, económica, social y laboral de ciertos grupos o colectivos sociales (Subirats, 2004). Dicha crisis ha propiciado desprotección en sectores sociales cada vez más amplios.

En este sentido, y siguiendo al mismo autor, el concepto de exclusión social adquiere relevancia para posibilitar la aproximación al estudio de fenómenos asociados a las carencias económicas, pero que van más allá de ellas, en tanto impiden a los sujetos el ejercicio pleno de su

ciudadanía; de forma tal que, aunada a la pobreza, constituye un escenario que favorece las situaciones de vulnerabilidad; como las que vive el colectivo de las personas adultas mayores.

Finalmente, la tercera perspectiva teórica desde la que se aborda el objeto es el enfoque del aprendizaje permanente o *Lifelong Learning*, en tanto marco regulatorio del quehacer institucional en materia de educación, especialmente de aquella dirigida a la población adulta y adulta mayor, en los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, de la que México forma parte.

Se identifica que, con la publicación del Informe Delors sobre el estado de la educación en el mundo *–La educación encierra un tesoro–*, en 1996, se da origen a dos líneas que se constituyeron en imperativos y ejes rectores de la política educativa en los países miembros de la ONU, a saber: el derecho a una educación pertinente y relevante para la vida, y a lo largo de toda la vida. El primer eje da sustento a lo que se ha dado en llamar “los cuatro pilares de la educación” o saberes imprescindibles para la vida: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos, aprender a ser.

El segundo eje, el derecho a la educación a lo largo de toda la vida, ha dado como resultado una serie de acciones generadas desde la perspectiva del *lifelong learning*, designada como “educación permanente” o “a lo largo de la vida” en los países hispanoparlantes, tanto así que, para la generación de programas, recomendaciones y monitoreo de las acciones de los países miembros en este renglón, la UNESCO cuenta con el UIL, el *Unesco Institute for Lifelong Learning*.

En la última década, se identifican trabajos que extrapolan el enfoque para adecuarlo a las condiciones de aprendizaje de los adultos mayores, generando aproximaciones desde la perspectiva del *Lifelong Learning in Later Life* —aprendizaje permanente en la tercera edad o para adultos mayores— (Findsen y Formosa, 2011).

Objetivos

Esta investigación se desarrolló con el propósito de dar respuesta a la pregunta de investigación. ¿De qué forma se ha definido el problema público que sustenta las políticas públicas orientadas a atender educativamente a los adultos mayores hidalguenses durante el período 2016-2022, con base en el enfoque de derechos humanos?

La pregunta general dio paso a las siguientes preguntas específicas: ¿cuáles son los planteamientos teóricos más representativos en el campo de análisis de política pública en relación con la definición del problema público desde la perspectiva del enfoque secuencial? ¿cuáles son las implicaciones legales, económicas, demográficas y sociales del ser adulto mayor en el contexto hidalguense actualmente? ¿cuáles son las aportaciones del enfoque de derechos humanos al diseño de políticas públicas dirigidas a los adultos mayores en el estado de Hidalgo, para reducir sus condiciones de vulnerabilidad social? ¿qué elementos constituyen a las políticas públicas para la educación de los adultos mayores hidalguenses, en relación con las directrices de organismos supranacionales? Y, finalmente ¿cuáles son las características y percepciones de los adultos mayores hidalguenses sobre sus procesos educativos?

Con base en dichas preguntas, se plantearon los objetivos que han guiado la investigación.

Objetivo general

Analizar, desde el enfoque de derechos humanos, las políticas públicas orientadas a atender educativamente a los adultos mayores hidalguenses durante el período 2016-2022, con el fin de determinar la forma en que se ha definido el problema público en el nivel de gobierno subnacional.

Objetivos específicos

1. Identificar los planteamientos más representativos en el campo del análisis de política pública, en relación con la definición del problema público, con base en el enfoque secuencial.
2. Examinar las implicaciones legales, económicas, demográficas y sociales del ser adulto mayor en el contexto hidalguense actualmente.

3. Identificar las aportaciones del enfoque de derechos humanos al diseño de políticas públicas dirigidas a los adultos mayores en el estado de Hidalgo, para reducir sus condiciones de vulnerabilidad social.
4. Contrastar las políticas públicas para la educación de los adultos mayores hidalguenses con las directrices de organismos supranacionales.
5. Conocer las características y percepciones que los adultos mayores hidalguenses tienen en relación con sus procesos educativos, en el período 2021-2022.

Supuesto de investigación

Esta investigación parte del supuesto de que la hechura de las políticas públicas para la vejez y, en específico, para la educación de los adultos mayores en Hidalgo, se realiza desde el paradigma de las políticas compensatorias, con claro corte asistencial, distante del enfoque de derechos humanos que se explicita en el discurso político y los instrumentos normativos a partir de la reforma constitucional de 2011. Desde este marco, las políticas tienen la función de dotar a esta población de herramientas que les posibiliten el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, que son observados como derechos económicos, sociales y culturales; herramientas que pueden ser acrecentadas si se trabaja desde las aportaciones del enfoque del aprendizaje permanente para este grupo etario.

Metodología

Para efectos de esta investigación se ha identificado que, en el caso de los problemas públicos algunos autores como Blanco-Peck (2006), señalan que el enfoque más completo es el mixto, en tanto comprende técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa que, si bien requieren de mayor experiencia por parte del investigador, generan resultados más depurados en el abordaje de asuntos públicos, problemas socioeconómicos y análisis de políticas públicas.

Bajo la denominación de métodos mixtos se apunta a la combinación de los métodos de investigación cuantitativos y cualitativos de forma tal que, según Robson y McCartan (2011, en Mejía-Pérez, 2019), los aspectos de corte positivista de los cuantitativos se combinan con la dimensión interpretativa de los cualitativos.

Así, y con base en las aportaciones de Miriam Cardozo (2013), se identifica que tanto los métodos cuantitativos como cualitativos pueden hacer aportaciones valiosas al estudio de las

políticas públicas, siempre que se consideren sus limitaciones y alcances. Subraya que combinando ambos métodos debería poder obtenerse la adecuada integración de las racionalidades técnica y política, necesarias en el campo de las políticas públicas.

Por tanto, para la presente investigación se consideró la complementariedad de los métodos mixtos concurrentes tanto en la selección de las técnicas e instrumentos para recolección de datos, como en el análisis de la información. Buscamos con ello atender a las recomendaciones acerca de la pluralidad metodológica señalada por Wildavsky (en Subirats, 2008), para el análisis de política pública.

La unidad de análisis la constituyen las políticas públicas para atender educativamente a los adultos mayores en el estado de Hidalgo, durante el período 2016 -2021. El corte temporal obedece tanto a la reciente visibilización de este grupo etario en la agenda pública nacional y subnacional², como al periodo de realización de esta investigación.

Para la rama cuantitativa se buscó examinar las implicaciones legales, económicas, demográficas y sociales del ser adulto mayor en el contexto mexicano e hidalguense, mediante el análisis de las variables establecidas para la investigación³, utilizando datos proporcionados por instancias como el INEGI y el CONEVAL acerca de la población adulta mayor en los contextos mexicano e hidalguense.

Asimismo, se pretendió conocer las características y percepciones de los adultos mayores hidalguenses a través de la recolección y análisis de datos en relación con sus procesos educativos, que se obtuvieron mediante la aplicación de un cuestionario compuesto de 40 ítems. Dicho cuestionario se elaboró a partir del análisis de diversos instrumentos que han sido diseñados y aplicados por organismos nacionales en países como Chile y Argentina, además de México, orientados a recabar información sobre condiciones y calidad de vida de las personas adultas mayores; el análisis se realizó considerando las preguntas relacionadas con el objeto, a partir de las categorías/ indicadores establecidos para la investigación.

Por otro lado, para el enfoque cualitativo se pretendió conocer las experiencias de las personas adultas mayores a través de la recolección y análisis de datos en relación con sus procesos

² La ley de los Derechos de los Adultos Mayores en el Estado de Hidalgo se publicó en 2010 y su última reforma data de 2018 (POH, 04-06-2018).

³ Éstas pueden consultarse a detalle en las secciones uno y dos de la matriz de dimensiones, categorías, variables e indicadores, que se localiza en el capítulo 6.

educativos y condiciones de calidad de vida, que se obtuvieron mediante la aplicación de una breve historia de vida, aplicada a dos personas de 60 años o más —un hombre y una mujer—.

La muestra de adultos mayores a los que se les aplicó el cuestionario estuvo integrada por 200 personas que, independientemente de su sexo, cumplieran con el criterio de tener 60 años o más y radicar en el estado de Hidalgo.

Para la selección de la muestra se utilizó el criterio de conveniencia (Parreira, 2015), por considerarse que, en las condiciones sanitarias actuales, debía privilegiarse la disponibilidad y el acceso a las personas de este grupo etario.

Dadas las condiciones asociadas a la contingencia sanitaria por COVID-19, en un primer momento se utilizaron vías electrónicas para la aplicación del cuestionario, a través de Google Forms. En este punto se identificaron algunas restricciones y dificultades relacionadas con el acceso a servicios de internet, así como con el manejo de dispositivos y plataformas electrónicas; por lo que poco más del 70% de los cuestionarios se aplicaron de forma personal con instrumentos en papel. Esto se realizó con el apoyo de encuestadores, estudiantes universitarios de nivel licenciatura.

En relación con las breves historias de vida, se trabajó bajo el mismo criterio señalado anteriormente, procurando que las personas vivieran en contextos urbanos (una) y semi urbanos (una). La aplicación de la entrevista se realizó de forma personal, en sus domicilios, y las respuestas se registraron dando pie a que se explicaran con la mayor amplitud posible.

Respecto del período de aplicación de instrumentos, el pilotaje del cuestionario se efectuó en el año 2021, mientras que la aplicación del cuestionario y la entrevista para breve historia de vida se realizó durante el 2022.

Plan de exposición

Esta tesis está compuesta por seis capítulos y anexos. El primer capítulo, *Análisis de Políticas Públicas, aproximación conceptual*, se orienta a presentar elementos teórico-conceptuales sobre las políticas públicas, con el fin de atender al objetivo específico de identificar los planteamientos más representativos en el campo del análisis de política pública, específicamente en relación con la definición del problema público, con base en el enfoque secuencial.

Para ello se organiza en tres apartados, el primero se orienta a desarrollar una aproximación conceptual tanto a las políticas públicas como a su análisis, a fin de sustentar conceptualmente la aproximación teórica desde la que se aborda el objeto de investigación.

El segundo apartado desarrolla una delimitación conceptual, desde el enfoque secuencial, del papel de la definición del problema público como punto medular del ciclo de políticas, en tanto incide en que el problema pueda incluirse en la agenda y la forma en que lo hace, por un lado, y condiciona el diseño de la política, por otro.

En el tercer apartado del capítulo uno se presentan las definiciones conceptuales que se utilizan como marco referencial para la investigación, así como una esquematización de los actores implicados en las políticas públicas para la educación de adultos mayores en Hidalgo, con base en el modelo de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008), para análisis de política pública.

El segundo capítulo, *Los adultos mayores hidalguenses, delimitación contextual*, está orientado a atender el objetivo específico de examinar las implicaciones legales, económicas, demográficas y sociales del ser adulto mayor en el contexto hidalguense durante el periodo 2016-2022. Por tanto, se presenta un panorama de ello a partir de la recuperación de disposiciones legales para este grupo etario, revisión de las repercusiones sociales del envejecimiento poblacional y de las representaciones y condiciones sociales que enfrentan hoy día, así como a contextualizar a la población objeto de estudio a partir de la información demográfica disponible.

Se ha estimado importante identificar sus características generales, de forma que se cuente con elementos que permitan ir delimitado a los sujetos que conforman el colectivo denominado adultos mayores (AM). Así, se presentan en un primer momento los rasgos generales de este grupo etario en el territorio nacional para, posteriormente, revisar las características de los adultos mayores hidalguenses.

Para realizar lo anterior, se han considerado datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), correspondientes al Censo 2020, Encuesta Intercensal 2015, Perfil sociodemográfico de los adultos mayores 2014, los de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT); así como del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y algunos tomados de la Encuesta de Salud, Bienestar y Envejecimiento, SABE Hidalgo (CENAPRECE, 2016).

En el capítulo tres, *Derechos humanos y políticas públicas para la atención de los adultos mayores*, se presenta el marco desde el que se analizarán las políticas y acciones en el nivel de gobierno subnacional orientadas a la población adulta mayor, a fin de atender al objetivo específico

de identificar las aportaciones del enfoque de derechos humanos al diseño de políticas públicas dirigidas a los adultos mayores en el estado de Hidalgo.

Para ello, se recuperan los conceptos de exclusión social y vulnerabilidad social, como herramientas conceptuales que favorecen la aproximación al enfoque de derechos humanos y la forma en que éste permea la hechura de políticas.

El cuarto capítulo, *Políticas para la educación de los adultos mayores en el nivel de gobierno subnacional*, desarrolla una aproximación analítica a las políticas y discursos que subyacen en las propuestas para atender educativamente a los adultos mayores, a partir de su definición, alcances, directrices internacionales que las regulan, y estado actual en el plano internacional, regional, nacional y subnacional, específicamente en el estado de Hidalgo.

Lo anterior con miras a tener elementos que permitan atender al objetivo específico de contrastar las políticas públicas para la educación de los adultos mayores hidalguenses con las directrices de organismos supranacionales.

El capítulo cinco, *Marco metodológico*, se orienta a realizar una aproximación a la perspectiva y estrategia metodológica con que se desarrolló la investigación; por lo que presenta las dimensiones y categorías de análisis, el universo y temporalidad del estudio, así como las técnicas e instrumentos de investigación utilizados.

Por su parte, el capítulo seis, *Los adultos mayores hidalguenses y sus procesos educativos*, se aboca a presentar el análisis de los resultados de los instrumentos aplicados (cuestionario y breve historia de vida) durante el proceso de la investigación, a fin de atender al objetivo específico de conocer las características y percepciones que los adultos mayores hidalguenses tienen en relación con sus procesos educativos, en el período 2021-2022.

Finalmente se presentan las conclusiones de la investigación y se extraen algunas aportaciones respecto de la necesidad de redefinir el problema público del envejecimiento poblacional en Hidalgo, a fin de optimizar las acciones y programas orientados a atenderles, específicamente en el renglón educativo. Se anexan los instrumentos utilizados para recopilar la información de los adultos mayores hidalguenses (cuestionario y breve historia de vida).

Capítulo 1. Análisis de Políticas Públicas, aproximación conceptual

Las políticas públicas, como cualquier otro objeto de conocimiento, han estado sometidas a múltiples intentos teóricos de explicación.

Roth, 2008 p. 69

Este capítulo se orienta a presentar elementos teórico-conceptuales sobre las políticas públicas, con el fin de atender al objetivo específico de identificar los planteamientos más representativos en el campo del análisis de política pública, específicamente en relación con la definición del problema público, con base en el enfoque secuencial.

Para ello se organiza en tres apartados, el primero se orienta a desarrollar una aproximación conceptual tanto a las políticas públicas como a su análisis, a fin de sustentar conceptualmente la aproximación teórica desde la que se aborda el objeto de investigación.

El segundo apartado desarrolla una delimitación conceptual, desde el enfoque secuencial, del papel de la definición del problema público como punto medular del ciclo de políticas, en tanto incide en que el problema pueda incluirse en la agenda y la forma en que lo hace, por un lado, y condiciona el diseño de la política, por otro.

Finalmente, en el tercer apartado se presentan las definiciones conceptuales que se utilizan como marco referencial para la investigación, así como una esquematización de los actores implicados en las políticas públicas para la educación de adultos mayores en Hidalgo, con base en el modelo de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008), para análisis de política pública.

1.1 Las políticas públicas y su análisis

Iniciamos este apartado acotando el concepto de políticas públicas y su clara diferenciación de la política. Respecto de ésta y de acuerdo con Meyer (citado por Sánchez de la Barquera, 2014), la política se orienta a la generación de reglas que vinculan a las comunidades.

Así, el mismo autor define a la política como “La totalidad de las actividades para la preparación y el establecimiento de decisiones válidas para toda la comunidad, orientadas por el bien común y que deben ser benéficas para toda la sociedad” (Meyer, citado por Sánchez de la Barquera, 2014 p. 5).

Esta primera aproximación conceptual delimita claramente el campo de acción de la política, así como su objeto, es decir, el sistema de decisiones, regulaciones e instituciones que requiere el Estado para cumplir sus funciones cabalmente. Se ha identificado que, para analizar los sistemas políticos, es recomendable la tipología anglosajona respecto del tema, misma que distingue entre *polity*, *politics* y *policy*, como dimensiones de la política claramente diferenciadas.

De este modo, el término *polity* hace referencia a la dimensión estructural, formal, de la política, por lo que se refiere al Estado, al orden político, al sistema de gobierno; siendo que alude al marco de condiciones dentro del que éste se desarrolla concretamente. Por su parte, *politics* se refiere a los procesos de generación de políticas, el/ los procesos de toma de decisiones por parte de los actores políticos y sus capacidades de acción. Finalmente, en la *policy* (*policies*, en plural) se identifica la dimensión material de la política, los objetivos, tareas y temas que son articulados a través de programas, objetivos, valores y decisiones. Es en esta dimensión en la que se inscriben las políticas públicas (Sánchez de la Barquera, 2014).

El término de “políticas públicas” comenzó a desarrollarse hace apenas setenta años, a partir de los trabajos de Harold Laswell (1951 en Lara y de León, 2017), y si bien hoy día se identifica como un término de uso común en el ámbito de la administración pública, así como en el discurso político y académico, a lo largo de estas siete décadas ha dado lugar a multiplicidad de aproximaciones conceptuales (Sosa, 2017).

Entre estas identificamos un concepto breve, pero que denota claramente el objeto de este campo disciplinar, pues a decir de Mauricio Olavarría “la finalidad de toda política pública es resolver –o al menos aminorar – el problema público que aborda” (2007 p.16).

Por tanto, y de acuerdo con Sosa, a las políticas públicas “diversos autores coinciden en considerarlas como el resultado de las decisiones tomadas y de las acciones realizadas por las autoridades públicas gubernamentales con el fin de resolver un problema colectivo percibido como relevante o necesario”. (2017, p. 84).

Se ha identificado que, si bien la noción de política pública es polisémica, es posible advertir que las diversas definiciones no se contraponen, sino que enfatizan diferentes aspectos de éstas⁴.

Así, en cuanto a la definición existe un grupo de autores que centran la atención en la finalidad de la decisión, es decir, en si ésta genera alteraciones en el estado de las cosas, entre los que destacan Kraft y Furlong (2004), Thomas Dye (2002), Howlett y Ramesh (2003, todos en Olavarría, 2007); mientras que otros resaltan el proceso de decisión que hace surgir la política pública, como Jenkins (1978).

Así también, algunos autores atienden a la dimensión del poder que se pone en juego en las decisiones de la autoridad pública legitimada, entre los que encontramos a Meny y Thoenig (1992) y Lahera (2002).

Por otro lado, Birkland (2005), argumenta que, ante la falta de consenso en la definición, deben identificarse los atributos que la constituyen, entre los que resaltan cuatro elementos: debe haber una decisión de una autoridad competente, hay un procedimiento institucional, la caracterización y discusión del problema requieren aproximación técnica-racional; tras la definición de la política pública se da la pugna política (Olavarría, 2007).

Si bien se identifican un sinnúmero de definiciones y aproximaciones conceptuales al término (véase la Tabla 1), para efectos de esta investigación nos hemos decantado por la propuesta de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008), misma que sustenta su modelo para el análisis y gestión de políticas públicas. Así, por política pública entendemos:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 36).

⁴ Para mayor referencia, consultar la Tabla 1

Tabla 1 *Conceptualización de Política Pública*

Autor(es)	<i>Definición</i>
Meny y Thoenig (1992)	La acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad.
Aguilar (1994)	Decisión de una autoridad legítima, adoptada en su área de competencia, conforme a los procedimientos establecidos, vinculante para los ciudadanos bajo el imperio de esa autoridad y que se expresa en la forma de leyes, decretos, actos administrativos y similares.
Thoenig (1997)	El trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental, mismo que abarca múltiples aspectos que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación.
Aguilar (2003)	Curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés
Kraft y Furlong (2004)	Curso de acción (o inacción) que el Estado toma en respuesta a problemas sociales
Merino (2008)	Decisiones tomadas desde una posición de poder que buscan el mayor provecho para el espacio público, a partir de una selección deliberada de temas y alternativas de acción.
Roth, D. (2012)	Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, que son tratados por medios y acciones, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.
Cardozo, M. (2012)	Respuestas diseñadas y aplicadas, a través de procesos políticos y teóricos para resolver problemas que, por su relevancia para importantes sectores de la sociedad, no son factibles de enfrentarse eficazmente desde el ámbito privado.

Fuente: Elaboración propia con base en Sosa (2017 p. 85) y Olavarría (2007 págs. 16-18).

La definición referida como marco de esta investigación, se aplica sobre todo a las políticas denominadas “sustantivas” (Bussmann et al., 1998 en Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varonne, 2008), que se distinguen de las políticas denominadas “institucionales” o “constitucionales” (Lowi, 1967; Quermonne, 1985 en Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008), en tanto “estas últimas tienen como objetivo la reforma o la descentralización de instituciones estatales (Quermonne, 1985:62) y no –por lo menos no directamente—la solución de un problema social”. (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 38).

Ahora bien, de acuerdo con Daniel Sousa (2022), el enfoque de política pública es resultado de la emergencia de una nueva disciplina: la ciencia de las políticas —*Policy Science*—. Ésta tiene su origen en el cuestionamiento de Laswell (1950, en Sousa, 2022) acerca de ¿cómo usar todos los recursos disponibles, de manera eficiente y eficaz para mejorar la democracia en este contexto? Es a partir de éste que se busca dotar de “racionalidad”, de científicidad y eficiencia al proceso político y la gestión.

Para Laswell, las ciencias sociales —ciencia política, sociología, economía—, podían y debían promover la mejora de las decisiones públicas orientadas a resolver los problemas fundamentales de un estado nación, haciendo coincidir a la política y la ciencia (Lara & de León, 2017). En este marco, la ciencia de las políticas genera el surgimiento de dos enfoques claramente diferenciados: a) los estudios de políticas —*policy studies*—, orientados a comprender el/los proceso(s) de decisión, y a generar teorías y conocimientos desde las aportaciones de la ciencia política, primordialmente; y b) los análisis de políticas —*policy analysis*—, orientados a dotar de métodos y técnicas que garanticen la racionalidad del proceso de decisión, siendo una ciencia para decidir, es decir, su objeto es el aprovechamiento del conocimiento en el proceso de decisión (Sousa, 2022).

A partir de esta clara distinción entre el conocimiento *del* proceso —*policy studies*— y el conocimiento *en* el proceso —*policy analysis*— de las políticas públicas, se generan dos espacios disciplinares claramente diferenciados en su objeto y propósitos (Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009).

Para efectos de esta investigación, se identifica que el análisis de política pública es el enfoque que posibilita la aproximación al objeto esbozado, con miras a logro de los objetivos que la guían.

Así, y en relación con el análisis de políticas públicas, se identifica que, de acuerdo con Luis Aguilar (2004), el análisis o la ciencia de las políticas públicas emergió en nuestro país durante la década de los ochenta del siglo pasado y más acusadamente hacia los 90's. Si bien en los Estados Unidos de América fue notoria su relevancia y consolidación disciplinar y académica desde los años sesenta, sería la fuerte crisis económica y política de los años '80—la llamada “década perdida” en México y América Latina—, la que obligaría a buscar otros enfoques bajo la lógica de las llamadas “reformas estructurales”, que apostaban por el ajuste de las finanzas públicas y la democratización del régimen autoritario.

De esta forma, la incorporación del análisis de política pública supuso un parteaguas en un contexto donde lo público estaba invisibilizado, dado que “la monopolización de lo público por el poder público (en el fondo, por el poder presidencial) era un síntoma del incorrecto modo dominante de concebir la política” (Aguilar, 2004 p.25). Así, “en el campo disciplinario, el aporte principal de la disciplina fue lograr que la manera como la política era elaborada, decidida y ejecutada [...se convirtiera] en objeto de estudio epistemológicamente válido y académicamente relevante” (Aguilar, 2004, pág. 26).

Con esas bases, el mismo autor distingue dos grandes corrientes de análisis de políticas públicas en México: la del análisis económico —desarrollada primordialmente en instituciones como el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)—, y la del análisis jurídico, que incluye análisis organizacional y político —línea de trabajo que se desarrolla principalmente en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y el Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE)—.

Por tanto, en los últimos años, el campo disciplinar ha venido consolidándose, especialmente en el marco de las directrices de organismos internacionales —como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, entre otros—, que apuestan por la mejora de la gestión pública y la rendición de cuentas, lo que ha promovido la emergencia de estudios y acciones sobre las diferentes fases del ciclo de las políticas, entre las que destaca la evaluación de política pública, ámbito que comienza a diferenciarse del análisis de política pública.

Respecto de este último y de forma similar a lo que sucede con el concepto de políticas públicas, se identifican diversas aproximaciones. Así, según Lara y de León (2017), el análisis de política pública es una “disciplina que busca entender cómo los gobiernos toman e instrumentan decisiones para solucionar los problemas públicos”. (pág.23).

Por otra parte, y de acuerdo con Dunn (2004 en Olavarría, 2007) el análisis de política pública

...es una disciplina profesional orientada a la solución de problemas que se nutre de teorías, métodos, del avance del conocimiento producido tanto por las llamadas disciplinas científicas, como por las comúnmente denominadas ciencias sociales, del desarrollo de las diversas profesiones y de los aportes de la filosofía política y social. (pág.24).

Con base en lo anterior puede decirse que el análisis de política pública tiene dos características fundamentales, la primera es que se trata de un trabajo profesional orientado a la solución de problemas; la segunda es su multidisciplinariedad, en tanto requiere del aporte de diversas áreas disciplinares, a fin de generar una adecuada comprensión de los problemas públicos y /o las intervenciones que los resuelven o aminoran (Olavarría, 2007).

A partir de las aportaciones de Dye (2002) y Kraft y Furlong (2004, en Olavarría, 2007), se identifican cuatro razones para realizar análisis de políticas públicas, a saber: 1) para comprender y caracterizar una situación que ha sido identificada como problema público, 2) para otorgar asesoría profesional a las autoridades u otros actores que participan en el proceso de la política pública, 3) para apoyar y promover la participación ciudadana en el proceso de política pública, y 4) para influir en las decisiones de política pública.

Así, y siguiendo a Lara y de León (2017), el análisis de política pública puede considerarse como una “investigación para la acción” (pág.30), es una disciplina social aplicada que utiliza gran variedad de métodos de investigación, para analizar, evaluar críticamente y crear conocimiento útil sobre la política pública. Al no contar con modelos y técnicas específicas previamente establecidos⁵, intenta clarificar las hipótesis causales que sustentan la política pública.

Se han identificado distintos enfoques para el análisis de políticas públicas, que se caracterizan por su utilidad en dos áreas, básicamente. La primera es que permite identificar los objetivos de información que pretende alcanzar, la segunda está relacionada con las distintas metodologías a utilizar (Salazar, 2009 en Lara y de León, 2017).

La siguiente tabla muestra los tres enfoques más importantes.

⁵ De acuerdo con algunos autores esta carencia obedece a la dicotomía planteada de origen por Laswell al esbozar las ciencias de políticas y abordar el estudio de las políticas públicas desde las *policy sciences* y el *policy analysis*, generando que pueda decirse que, a la fecha “todavía carecemos de una preimagen exhaustiva y suficientemente concreta de esta [ciencia] como un área integrada de conocimiento, investigación, enseñanza y profesionalización” (Dror, 2003 en Lara y de León, 2017 pág.30).

Tabla 2 *Enfoques de análisis de políticas públicas*

<i>Enfoque</i>	<i>Pregunta fundamental</i>	<i>Tipo de información</i>
Empírico	¿Existe o existirá? (hechos)	Descriptiva y predictiva
Valorativo	¿Vale la pena que exista? (valores)	Valorativa
Normativo	¿Qué debe hacerse? (acciones)	Prescriptiva

Fuente: Lara y de León, 2017 pág. 33

Se considera relevante resaltar que, de acuerdo con Salazar (2009 en Lara y de León, 2017) para elaborar un buen análisis de políticas públicas se recomienda estudiar la política pública como unidad de análisis.

Así también, es importante señalar que, dada la complejidad del objeto de estudio, de acuerdo con Roth (2008), “la mayoría de los analistas contemporáneos de políticas públicas no sólo usan una teoría en particular, sino que proponen marcos explicativos que combinan diferentes teorías inspiradas en los diferentes paradigmas [de investigación]”⁶ (pág.75).

Con base en lo anterior, en la línea de las aportaciones realizadas desde el enfoque empírico, se identifica la propuesta de Subirats *et al.* (2008) para un modelo para análisis de políticas públicas, donde el objetivo de éste es:

...contribuir al establecimiento de un diagnóstico, poniendo en evidencia los factores que puedan llegar a explicar el “buen” o “mal” funcionamiento de las políticas públicas desde la perspectiva de la capacidad de producción de los poderes públicos y de sus administraciones, y por tanto valorando la eficacia de sus políticas y productos. Con esta aproximación analítica se quiere describir, comprender y explicar el funcionamiento del sistema político-administrativo en su conjunto y sus interacciones con los actores no gubernamentales.

Se trata por tanto de explicar los productos o servicios de la administración pública, tradicionalmente conocidos como “outputs”, y la explicación de los efectos (“impactos y outcomes”) que tales servicios provocan en los grupos sociales que están implicados en un problema colectivo específico.

⁶ Roth (2008), identifica que, en tanto espacio disciplinar al seno de las ciencias sociales, el análisis de políticas públicas precisa de diversas aproximaciones teóricas generadas desde los cuatro paradigmas señalados por Guba (1990), a saber: positivismo (y neopositivismo), post positivismo, la teoría crítica y el constructivismo; mismos que dotan de especificidad teórico metodológica al objeto de estudio.

El análisis se sitúa por tanto en el marco de las llamadas ciencias de la acción, al tratar de comprender la “lógica” de las acciones públicas a través de la reconstrucción de las hipótesis (a veces implícitas) en las que se han basado las instituciones públicas para resolver los problemas colectivos. (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 25).

Por ello y para efectos de esta investigación, se ha optado por realizar la aproximación a la unidad de análisis desde las aportaciones desde esta propuesta, misma que establece los siguientes cuatro elementos clave para el análisis de políticas públicas:

- a) Actores (triángulo de base formado por las autoridades político-administrativas, los grupos objetivo y los beneficiarios finales)
- b) Recursos (derecho, personal, fuerza, organización, consenso, apoyo político, información, dinero, tiempo, infraestructura)
- c) Contenido de una PP (definición política del problema público, programa político-administrativo, acuerdo político-administrativo, planes de acción, actos de implementación, enunciados evaluativos acerca de los efectos)
- d) Reglas institucionales generales (aplicables a todas las políticas públicas) y específicas (aplicables a una política pública). (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008).

Toda vez que se ha acotado la aproximación al análisis de políticas públicas, el siguiente apartado busca aportar elementos que permitan identificar la relevancia de la definición del problema público en el diseño y puesta en marcha de acciones y programas orquestadas por los poderes de gobierno desde la perspectiva del enfoque secuencial.

1.2 Análisis de políticas públicas: la definición del problema dentro del ciclo de las políticas públicas

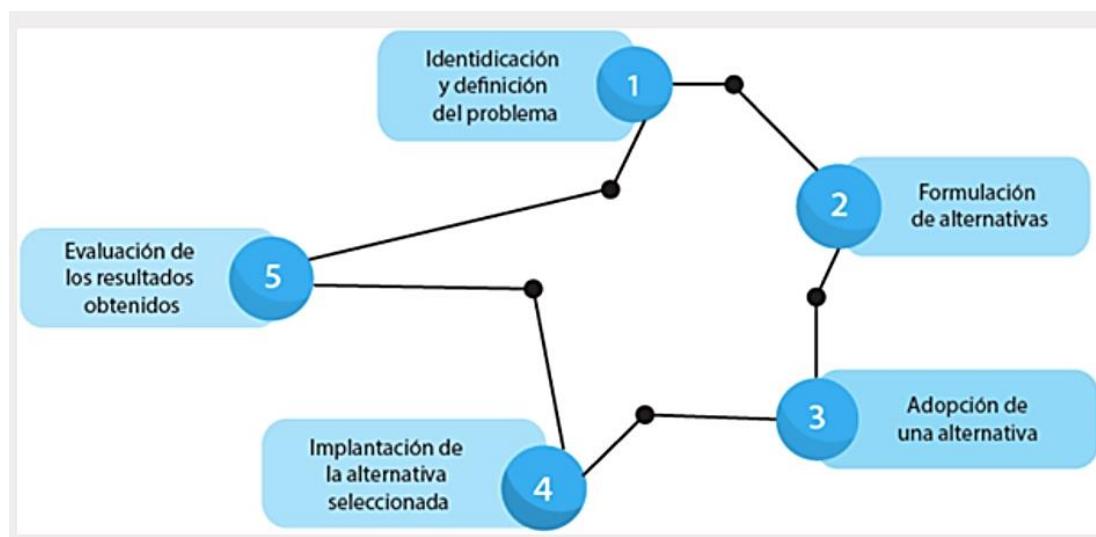
Una de las múltiples aproximaciones al análisis de política pública es la del enfoque secuencial, también identificado como “de libro de texto”, lo anterior dado que expone de forma ilustrativa la forma en que idealmente se construyen las políticas públicas, a manera de ciclo con fases claramente delimitadas y diferenciadas en sus objetos y productos.

Este enfoque, que de acuerdo con Arias (2019), fue sugerido por Laswell hacia 1956 y desarrollado posteriormente por Jones en 1970, legitimó el análisis de política pública como un

campo académico específico, en tanto propuso un esquema de hechura de las políticas a partir del llamado ciclo de las políticas.

En éste, suelen distinguirse diversas fases en la toma de decisiones públicas, tales como las que se muestran en la siguiente figura y que, siguiendo Arias (2019), son tomadas de la propuesta original de cinco etapas planteadas por Jones en 1970.

Figura 1 *El ciclo de las Políticas Públicas*



Fuente: Arias, 2019, p.141

Así, en forma de proceso de tipo ideal, Jones distingue cinco fases en el ciclo de la política pública:

- Identificación de un problema, cuando una situación se percibe como problemática por los actores políticos y sociales, y éstos solicitan la acción pública buscando que el problema quede inscrito en la agenda del sistema político.
- Formulación de soluciones, cuando la administración gubernamental trata de dilucidar el problema y propone soluciones al mismo.
- Toma de decisión, se refiere a que los actores e instituciones autorizados (gobierno, parlamento), examinan las soluciones existentes y deciden por una de ellas.
- Implementación, o llevar a cabo la decisión o traducirla en hechos concretos.
- Evaluación, por parte de los actores sociales y políticos a la respuesta del problema y los impactos causados por su implementación (Jones, citado en Roth, 2012 en Sosa, 2017 pág. 86).

De acuerdo con Arias (2019), la aportación más relevante de este enfoque al análisis de política pública es que permite la aproximación a las diferentes etapas de su ciclo, desde el momento en que se identifica un problema que requiere la intervención del gobierno para su solución, hasta los procesos de evaluación de las acciones emprendidas en aras de erradicar o disminuir los efectos de dicho problema.

Una de las virtudes de este enfoque es la posibilidad de atender a cada etapa del ciclo, de forma que cada una se constituye en objeto de investigación específico, siendo que “debido a que el marco no se centra en una perspectiva teórica particular, el marco secuencial autoriza una gran flexibilidad de uso. De este modo, para el análisis de cada fase, se puede utilizar cualquier teoría”. (Roth, 2008, pág. 77)

Por tanto, la aproximación desde el ciclo no debe confundirse con la idea de que el análisis implica necesariamente todas las etapas del proceso de hechura e implementación de políticas, pues cada una de ellas representa un objeto de análisis específico, para el que pueden implementarse diversos mecanismos y estrategias como señala Roth (2008), y como bien lo destaca Arias:

... hoy en día entre los especialistas se refieran a su labor como analistas de políticas públicas para aludir a su experiencia en el uso de un "conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas -la ciencia política, la sociología, la teoría de la organización, la psicología y la antropología, entre otras-" (Tamayo, 1997, p. 283), y muy probablemente como disciplina académica no se haya alcanzado todavía una madurez ya que "ni la interdisciplinariedad ha sido suficiente, ni los diversos enfoques complementarios, ni las aproximaciones metodológicas y conceptuales uniformes" (Cabrero, 2000, p. 190). En otras palabras, el análisis de políticas públicas se revela como una tradición de investigación científica caracterizada por la diversidad y riqueza de aproximaciones y estudios que no necesariamente comparten métodos comunes o enfoques disciplinares particulares (2019 p.142).

Con base en ello, puede decirse que el análisis de políticas públicas es un punto de encuentro entre los saberes propios de esta joven disciplina y las metodologías y aproximaciones conceptuales de otras, siendo que dicho análisis suele centrarse en una etapa específica. Este es el caso de la presente investigación, que se orienta al análisis de la etapa inicial o primera: la definición del problema público.

Esta etapa es considerada por algunos autores como la más importante del ciclo, ya que una definición incompleta o sesgada puede generar el diseño de una política que no responde a las necesidades reales que se han manifestado como consecuencia del problema público y, por ende, al desarrollo de acciones que, más allá de los costos para la hacienda pública y otras instancias involucradas, no promoverá la consecución de los objetivos previstos.

Por lo anterior, es importante subrayar que la definición del problema busca establecer de manera clara, objetiva y concreta cual es el problema público que origina o motiva la intervención del gobierno, los elementos que causan este problema y las consecuencias de su existencia.

Así, un primer paso consiste en problematizar determinada situación o necesidad pública con el fin de orientar la intervención gubernamental que se realizará a través de una política pública.

Esta “problematización” es necesaria porque, desde el enfoque de políticas públicas, los problemas públicos no existen por sí mismos (Montecinos, 2007 en SHCP, 2021), éstos son construcciones analíticas que se crean con base en una situación problemática, una situación no deseada, una necesidad que requiere atención e incluso, con base en acciones que el Estado requiere realizar para su correcto funcionamiento (Olavarría, 2007).

Ahora bien, de acuerdo con Aguilar Villanueva, definir un problema público implica “...encontrar, "crear", el balance operativo entre los hechos indeseados a remover (los objetivos) y los medios que posibilitan hacerlo (los recursos)” (Aguilar, 1992, p.71).

Se identifica que, desde la perspectiva de Subirats *et al.* (2008), las políticas públicas se entienden como un conjunto encadenado de decisiones y de acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público. (pág. 49). Es decir, la piedra de toque para el desarrollo del ciclo de las políticas públicas es precisamente, la definición del problema público.

Por ello, puede decirse que la correcta identificación del problema público que se busca resolver consiste en establecer de manera clara, objetiva y concreta cuál se considera que es el problema público que origina o motiva la necesidad de la intervención gubernamental (SHCP, 2021).

En otras palabras, en la definición del problema se busca plantear a manera de hipótesis la necesidad a satisfacer, el problema central a solventar, el problema potencial, la oportunidad por aprovechar y/o la amenaza por superar.

Ahora bien, algunos autores señalan que en México la práctica política se ha malentendido como una relación de mando- obediencia basada en el clientelismo, orientada a resolver lo inmediato (Aguilar Astorga & Lima Facio, 2009); análisis que ha conllevado la identificación de que el problema no es el problema público, sino las herramientas con las que ha tratado de solucionarse en las últimas tres décadas: gobernar por leyes –generar leyes no es generar políticas–, y gobernar por Planes –presupone un proyecto orientado a solucionar los problemas, pero no responde a la dinámica social–.

Es decir, pareciera ser que el problema de las políticas públicas es justamente que no responden a la intención de atender un problema público identificado y delimitado conceptualmente, sino a dar salida a pugnas políticas que diversos actores con diversas cotas de poder atraen a la agenda pública (Aguilar Astorga & Lima Facio, 2009).

1.3 El triángulo de actores en las políticas públicas, una aproximación al problema público

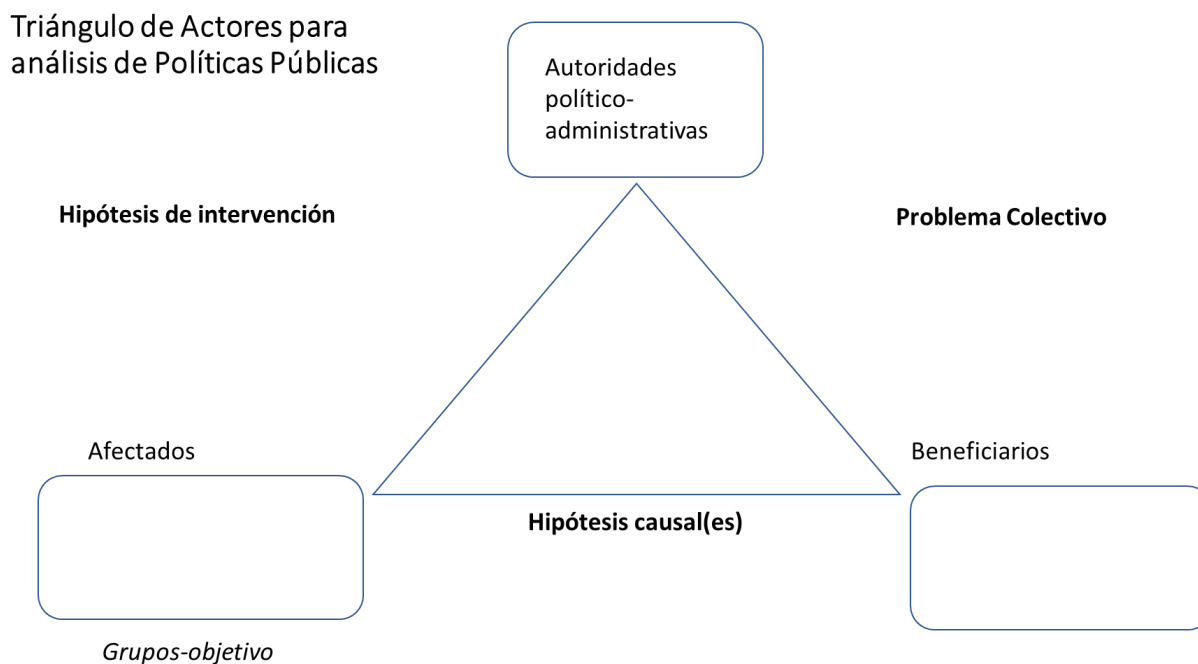
A partir de la propuesta de Subirats *et. al* (2008), para iniciar el análisis de políticas públicas partiendo de la identificación del triángulo de actores involucrados en el problema colectivo, se considera que esta aproximación es idónea para realizar el ejercicio que se propone en el presente trabajo dado que incide precisamente en la primera etapa del ciclo: la definición del problema público.

En su propuesta, el analista debe identificar a los actores reales a quienes compete y/o afecta el problema colectivo, así como la o las posibles hipótesis causales en las que se fundamenta la acción pública. Resaltan los diferentes tipos de actores:

Los diferentes tipos de actores que hemos mencionado constituyen lo que denominamos el «triángulo de base» de una política pública. Las autoridades político-administrativas (actores públicos), los grupos-objetivo y los beneficiarios finales (actores privados) constituyen los tres polos de este triángulo. Los actores privados a quienes la política pública impacta indirectamente (terceros afectados o beneficiados) se ubican en la periferia de esos tres polos. (Subirats, *et. al*, 2008 pág.63).

La siguiente figura esquematiza el modelo de análisis a partir del triángulo de actores involucrados en las políticas públicas en cuestión.

Figura 2 *Triángulo de actores para análisis de Política Pública (esquema)*



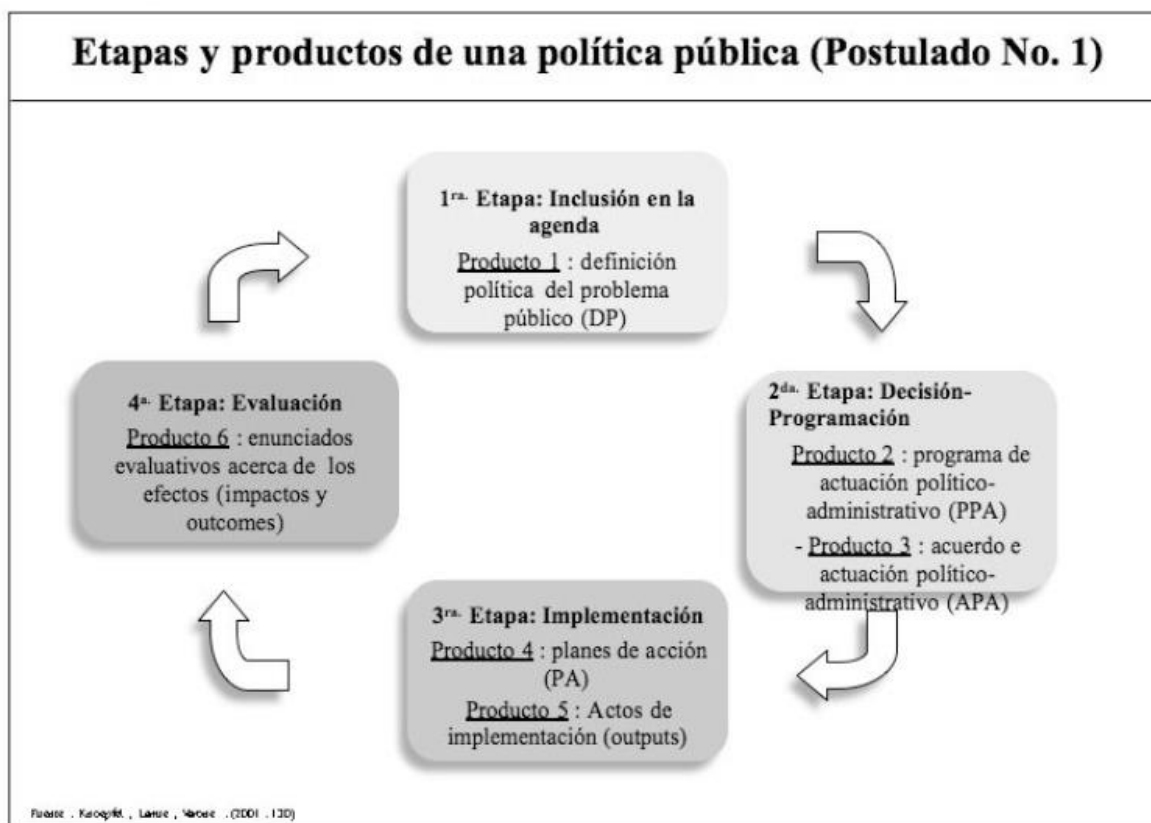
Fuente: Con base en Subirats *et al.* (2008).

Toda vez que se identifiquen estos actores podremos tener elementos que soporten el avance del diseño de políticas orientadas a este grupo etario, dado que, como se ha señalado líneas arriba, el análisis se centra en la 1ª Etapa, la definición política del problema público (ver Figura 3), en tanto las fallas en ella conllevan a fallos en el resto de las etapas del ciclo de las PP.

Lo anterior dado que pensamos que esta identificación posibilitará el enriquecimiento de los aspectos a considerar en la correcta definición del problema público; y por tanto a promover la generación de políticas cabales orientadas a los adultos mayores, puesto que unos de los supuestos de este trabajo es que éste no ha sido definido y delimitado correctamente, razón por la que las acciones no impactan en dos procesos sustanciales que afectan la calidad de vida de este sector poblacional: la exclusión social y la necesaria reducción de su situación de vulnerabilidad⁷.

⁷ Recordemos que dicha vulnerabilidad, para efectos de este trabajo, se aborda desde el enfoque de Derechos Humanos; es decir, lo que coloca a las personas mayores como socialmente vulnerables es el riesgo a la violación sistemática de sus derechos. No nos referimos aquí a cuestiones de vulnerabilidad física, relacionadas con su perfil epidemiológico. Ver Capítulo 3

Figura 3 Etapas y productos de una política pública



Fuente: Subirats, *et. al*, 2008 pág. 114

Una vez que se ha esquematizado el triángulo de actores relevantes a considerar en la aproximación al problema público objeto de esta investigación, se ha considerado pertinente presentar una aproximación conceptual a los constructos básicos que han fungido como guía para el desarrollo de la investigación.

Así, a partir de la revisión de diversos artículos científicos, textos y aportaciones teóricas desarrolladas desde diversas latitudes y disciplinas relacionadas con el tema de investigación, se identifican los términos que se presentan en la siguiente tabla, cada uno con su respectiva definición conceptual (al pie de cada una se indica la fuente), mismos que constituyen el marco teórico (conceptual-referencial) para la investigación.

Tabla 3 *Definiciones conceptuales para aproximación al objeto de investigación*

Término	Definición conceptual
<i>Política pública</i>	<p>A partir del modelo para análisis de política pública propuesto por Subirats et al. (2008) y para efectos de esta investigación, por política pública se entiende:</p> <p>Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían - a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 36).</p> <p>Esta definición se aplica sobre todo a las políticas denominadas “sustantivas” (Bussmann et al., 1998), que se distinguen de las políticas denominadas “institucionales” o “constitucionales” (Lowi, 1967; Quermonne, 1985). Estas últimas tienen como objetivo la reforma o la descentralización de instituciones estatales (Quermonne, 1985:62) y no –por lo menos no directamente—la solución de un problema social. (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 38).</p>
<i>Análisis de política pública</i>	<p>De acuerdo con Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008), el objetivo del análisis de política pública es contribuir al establecimiento de un diagnóstico, poniendo en evidencia los factores que puedan llegar a explicar el «buen» o «mal» funcionamiento de las políticas públicas desde la</p>

perspectiva de la capacidad de producción de los poderes públicos y de sus administraciones, y por tanto valorando la eficacia de sus políticas y productos. Con esta aproximación analítica se quiere describir, comprender y explicar el funcionamiento del sistema político-administrativo en su conjunto y sus interacciones con los actores no gubernamentales.

El análisis se sitúa por tanto en el marco de las llamadas ciencias de la acción, al tratar de comprender la “lógica” de las acciones públicas a través de la reconstrucción de las hipótesis (a veces implícitas) en las que se han basado las instituciones públicas para resolver los problemas colectivos. (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 25).

*Elementos clave para
análisis de políticas
públicas*

Siguiendo a Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008), se identifican los siguientes cuatro:

- a) Actores (triángulo de base formado por las autoridades político-administrativas, los grupos objetivo y los beneficiarios finales)
- b) Recursos (derecho, personal, fuerza, organización, consenso, apoyo político, información, dinero, tiempo, infraestructura)
- c) Contenido de una PP (definición política del problema público, programa político-administrativo, acuerdo político-administrativo, planes de acción, actos de implementación, enunciados evaluativos acerca de los efectos)
- d) Reglas institucionales generales (aplicables a todas las políticas públicas) y específicas (aplicables a una política pública).

Enfoque secuencial

Para el modelo de análisis identificado para la investigación, se considera importante mantener esta perspectiva secuencial, en tanto constituye un marco de referencia, una herramienta pedagógica o heurística que debe completarse con un análisis transversal de las

etapas de una política pública. Dicho análisis transversal reposa en el análisis profundo de las principales claves de lectura de las políticas públicas: los actores, sus recursos y el marco institucional dentro del cual tienen lugar sus interacciones. (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, págs. 42-47).

Actor

Con este concepto, Subirats *et. al* (2008), designan tanto a un individuo (un ministro, un diputado, un periodista especializado, etc.), como a varios individuos (que conforman, por ejemplo, una oficina o una sección de la administración), o también a una persona jurídica (una empresa privada, una asociación, un sindicato, etc.), o, incluso, un grupo social (agricultores, drogodependientes, personas sin techo, etc.). (pág. 49).

Así, todo individuo o grupo social implicado en el problema colectivo que origina la política pública se considera un actor potencial que podría formar parte del «espacio» de la mencionada política. (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 50)

Reglas institucionales

Desde la escuela del neoinstitucionalismo sociológico (perspectiva culturalista), cuyos principales autores son March y Olsen (1989), Powell y Di Maggio (1991), Scott y Meyer (1994), todos en Subirats *et. al* (2008), se identifica que son:

Valores culturales, normas sociales, símbolos, ritos, hábitos, etc. que limitan las capacidades cognitivas de los actores, definen los roles de los miembros de una organización y garantizan la legitimidad social de las instituciones. (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 97).

<i>Estatuto epistemológico de las reglas institucionales</i>	Variable independiente (nivel macro): Instituciones condicionan individuos (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 97).
<i>Creación de reglas institucionales</i>	Inmanente: reglas institucionales (re)producidas por individuos, grupos y organizaciones. (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 97).
<i>Cambio institucional</i>	Las reglas institucionales influyen la visión que del mundo tienen los actores quienes, tras el cambio institucional, adoptan un nuevo cuadro de referencia entre varios posibles. (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 97).
<i>Problema público</i>	De acuerdo con Subirats <i>et. al</i> (2008), la fase de surgimiento y de percepción de los problemas la podríamos definir como aquella en la que una determinada situación, produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificable directamente o a través de elementos que exteriorizan esa situación y ante la cual se busca una solución (Jones 1970). De manera más general, podríamos decir que surge un problema cuando se constata la diferencia entre la situación actual y lo que sería la situación deseable. Sin embargo, no todo problema social genera una política pública. El paso de la existencia de un problema a su tratamiento político deriva de una (re) «construcción social» del problema en cuestión, lo que se conecta con su mayor o menor incorporación a los media (a través del conocimiento científico, de la difusión de informaciones, del <i>lobbying</i> , de la visibilidad de los afectados, etc.). (pág. 44).

*Nivel de gobierno
subnacional*

Se ha identificado el incremento de la relevancia que juegan los gobiernos estatales y locales en la producción y distribución del bienestar social. De acuerdo con Marzioni (2019):

...tras la crisis de los parámetros que estructuraron la primera modernidad, las sociedades contemporáneas están atravesando un “cambio de época”, por lo que –entre otras cuestiones– se ha reconfigurado la intervención social del Estado. Ante la emergencia de las realidades locales, subnacionales, y las globales, supranacionales o internacionales, el Estado nación ha dejado de ser la unidad de referencia básica y el ámbito privilegiado desde el cual planificar el desarrollo económico y social (p.75).

*Enfoque de Derechos
Humanos*

De acuerdo con Diana Lara (2013), la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 implicó la modificación de once de sus artículos teniendo una enorme repercusión en el sistema jurídico mexicano.

Los dos primeros párrafos del artículo primero incorporaron el término derechos humanos, supliendo el de garantías individuales, que implica la concepción de que la persona goza de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales; la interpretación conforme que debe hacerse con esas disposiciones; el principio pro persona; la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por otra parte, se obliga al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos cuando ocurran. Lo anterior es altamente relevante en tanto se identifica que no puede existir política pública, programa o acciones

gubernamentales al margen de este enfoque, en tanto la reforma constitucional conlleva “la inclusión expresa de las obligaciones que tienen las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, como lo es la promoción de los derechos humanos y tenerlos como eje de su actuación”. (Lara D. , 2013, pág. 7)

Siguiendo a Lara (2013):

Existen dos sentidos del principio de igualdad. El primero se refiere a la igualdad en la ley, es decir, a la obligación del órgano legislativo de no prever legalmente un trato distinto con base en criterios arbitrarios. No se trata de no distinguir, sino de hacerlo sólo cuando sea necesario otorgar a ciertas personas una especial protección de la ley, para asegurar el pleno ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad con las demás.

Principio de igualdad

Lo anterior, considerando la posible existencia de medidas jurídicas y políticas que, a pesar de ser formalmente neutras, perjudiquen a algunas personas. Este tipo de trato diferenciado, doctrinalmente conocido como “discriminación indirecta”, puede prevenirse disponiendo constitucional o legalmente que sea considerada discriminatoria toda norma o acto de aplicación idéntica a todas las personas cuando produzca consecuencias perjudiciales para un grupo en particular.

El segundo sentido de la igualdad es el principio de no discriminación, es decir, la prohibición al operador jurídico de distinguir donde la ley no distingue, que implicaría dar a una persona un trato diferenciado sin fundamento legal. (Lara D. , 2013, págs. 12-13).

Adultos Mayores

En nuestro país, toda persona mayor de 60 años es considerada “adulto mayor”, de conformidad con lo establecido en el artículo 3º, inciso I, de la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, publicada

en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2002, que señala: “Artículo 3o. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: I. Personas adultas mayores. Aquellas que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional [...]” (DOF, 20-05-2021).

En este mismo sentido, la *Ley de los Derechos de los Adultos Mayores del Estado de Hidalgo* (POH, 04-06-2018), publicada en 2010 y cuya última reforma data de 2018, indica –en concordancia con lo establecido a nivel federal– que toda persona mayor de 60 años en el territorio estatal es considerada “adulto mayor”.

Envejecimiento

De acuerdo con Mendoza y Martínez (2015), es un...
...proceso gradual y adaptativo, caracterizado por una disminución relativa de la respuesta homeostática, debida a las modificaciones morfológicas, fisiológicas, bioquímicas y psicológicas, propiciadas por los cambios inherentes a la edad y al desgaste acumulado ante los retos que enfrenta el organismo a lo largo de la historia del individuo en un ambiente determinado (p.262).

Por tanto, es un proceso heterogéneo cuyos significados y prácticas están “mediados por las relaciones de poder que las instituciones (familia, iglesia, gobierno, Estado)” (Mendoza y Martínez, 2015 p.261), generan con las personas de este grupo, a partir de sus discursos.

Complementando esta idea, resalta el concepto de múltiples vejezes, referido por estudiosos del tema, como Santos y Valencia (2015):

“más que de vejez habría que hablar de múltiples formas de vejez, ya que son los contextos físicos, geográficos, políticos y culturales, así como los estilos de vida sociales, familiares e individuales los que influyen en el vivir-envejecer de todos nosotros” (p.62).

Cabe resaltar que el establecimiento de esta etapa en un grupo etario es indispensable “en términos de atribución, reconocimiento, ejercicio y exigibilidad de derechos” (Díaz-Tendero, 2019).

De acuerdo con Joan Subirats, este concepto implica los siguientes aspectos:

Exclusión social

...con el concepto de exclusión social queremos abarcar y recoger aspectos de desigualdad propios de la esfera económica, pero también muchos otros como la precariedad laboral, los déficits de formación, la falta de vivienda digna o de acceso a la misma, las precarias condiciones de salud, la falta de relaciones sociales estables y solidarias, la ruptura de lazos y vínculos familiares, etc. (2004 p.12).

Vulnerabilidad social

Se entiende como “la escasa capacidad de respuesta individual o grupal ante riesgos y contingencias y también como la predisposición a la caída del nivel de bienestar derivada de una configuración de atributos negativa para lograr retornos materiales y simbólicos” (Filgueira y Peri, 2004: 21 en Rosas y Sánchez, 2019 p.356); por lo que “a mayor capacidad de respuesta a choques externos puede esperarse un menor nivel de vulnerabilidad” (Busso, 2001: 15 en Rosas y Sánchez, 2019 p.356).

En un acercamiento desde el enfoque de derechos humanos, Diana Lara (2015), resalta que “la vulnerabilidad es la condición de ciertas personas o grupos por la cual se encuentran en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos” (p. 25). Cabe destacar que se trata de una condición, no de una característica de las personas o grupos.

*Grupos en situación
de vulnerabilidad
social*

Grupos susceptibles de ser beneficiarios de programas o políticas que garanticen sus derechos pues, como refieren Rosas y Sánchez (2019), “a pesar de la flexibilidad del concepto, es comúnmente aceptado que ciertos grupos de población, como los niños, adultos mayores, indígenas y madres solas son vulnerables a los cambios del entorno y por lo tanto requieren la atención del Estado para mejorar su capacidad de respuesta ante los mismos” (p.360).

*Enfoque de educación
permanente (Lifelong
Learning)*

Comprende todas las formas de educación y aprendizaje cuya finalidad es lograr que todos los adultos participen en sus sociedades y en el mundo del trabajo. Designa el conjunto de todos los procesos educativos, formales, no formales e informales, gracias a los cuales personas consideradas adultas por la sociedad a la que pertenecen desarrollan y enriquecen sus capacidades para la vida y el trabajo, tanto en provecho propio como en el de sus comunidades, organizaciones y sociedades. (UNESCO-UIL, 2017).

Fuente: Elaboración propia con base en diversos autores referidos al interior de la tabla

Fuente: Subirats, J. *et. al*, 2008 (p.114)

Capítulo 2. Los adultos mayores hidalguenses, delimitación contextual

... abrazamos el concepto de las múltiples vejeces, variabilidad que incluye mujeres, personas con discapacidad, personas de diversas orientaciones sexuales e identidades de género, personas migrantes, personas en situación de pobreza o marginación social, afrodescendientes, personas pertenecientes a pueblos indígenas, personas sin hogar, personas privadas de libertad, pertenecientes a pueblos tradicionales, pertenecientes a grupos étnicos, raciales, nacionales, lingüísticos, religiosos y rurales, entre otros, pero que tienen todos ellos un factor en común: tienen sesenta años o más (en el caso de los países en desarrollo) o sesenta y cinco años o más (en los países más desarrollados).

Díaz-Tendero, 2019 p.3

Este capítulo está orientado a atender el objetivo específico de examinar las implicaciones legales, económicas, demográficas y sociales del ser adulto mayor en el contexto hidalguense durante el periodo 2016-202. Por tanto, se presenta un panorama de ello a partir de la recuperación de disposiciones legales para este grupo etario, revisión de las repercusiones sociales del envejecimiento poblacional y de las representaciones y condiciones sociales que enfrentan hoy día, así como a contextualizar a la población objeto de estudio a partir de la información demográfica disponible.

2.1 Una categoría reciente: los adultos mayores

En las últimas décadas del siglo XX el fenómeno demográfico global identificado como “envejecimiento poblacional” trajo consigo la visibilización de un grupo hasta entonces poco considerado en las acciones de gobierno y discursos de los organismos internacionales: la población envejecida. A decir de algunos especialistas en el tema, como Aida Díaz-Tendero:

Nunca antes en la historia de la humanidad el envejecimiento de la población había sido un fenómeno tan extendido en términos geográficos como sociales, esto es, es la primera vez que todas las grandes regiones del mundo (salvo el África Subsahariana) y amplios sectores de la población, no solo los económicamente favorecidos, logran llegar a edades avanzadas (2019, p.17).

Dicho incremento se encuentra estrechamente relacionado con dos aspectos, principalmente, la disminución en las tasas de fecundidad, relacionada con la incursión de la mujer en el ámbito laboral y las nuevas dinámicas familiares y sociales, por un lado, así como con el aumento en la esperanza de vida, vinculado a la reducción en las tasas de mortalidad infantil y el avance de la ciencia médica, por otro (Subirats, 2016; CENAPRECE, 2016; Díaz-Tendero, 2018).

Así, ante el inminente incremento del fenómeno, comienzan a generarse aproximaciones a dos conceptos relacionados y polisémicos: la vejez y el envejecimiento.

Algunos autores señalan que el envejecimiento es un proceso que inicia desde el nacimiento y culmina con la muerte, asociado a factores eminentemente biológicos, mientras que la vejez es la etapa final de dicho proceso (Alvarado y Salazar, 2014; Santos y Valencia, 2015). Desde esta perspectiva, el envejecimiento podría definirse como:

La suma de todos los cambios que se producen en el ser humano con el paso del tiempo y que conducen a un deterioro funcional y a la muerte. Comprende aquellos cambios que se producen en cualquier célula o sistema orgánico en función del tiempo, independientemente de cualquier influencia externa o patológica (Alvarado y Salazar, 2014 p.58).

Como puede apreciarse, esta aproximación enfatiza la comprensión del envejecimiento como proceso fisiológico, natural, independiente de factores como las condiciones de vida, enfermedades, carencias, etc., que circunscriben el devenir humano.

Por otro lado, y de acuerdo con Mendoza y Martínez (2015), el envejecimiento tiene una dimensión material y una cultural. La dimensión material alude a los procesos físicos inherentes al proceso biológico de esta etapa del ciclo vital, mientras que la cultural se distingue por ser una

construcción específica para cada época y grupo social, acorde con su escala de valores, de forma que se define en función de los discursos hegemónicos.

Por tanto, estos autores proponen que se trata no solo de conceptos polisémicos sino dinámicos, que aluden a un proceso heterogéneo cuyos significados y prácticas están “mediados por las relaciones de poder que las instituciones (familia, iglesia, gobierno, Estado)” (Mendoza y Martínez, 2015 p.261), generan con las personas de este grupo, a partir de sus discursos.

Se identifica entonces que la construcción social de los conceptos de “viejo”, “vejez” y “envejecimiento” es la base para la definición de políticas, programas y acciones orientadas a este grupo social.

De entre las distintas aproximaciones al concepto de envejecimiento, y para efectos de este trabajo, rescatamos la aproximación de Mendoza y Martínez (2015), en tanto considera aspectos de índole fisiológica, psicológica y contextual, al señalar:

...definimos el envejecimiento humano como un proceso gradual y adaptativo, caracterizado por una disminución relativa de la respuesta homeostática, debida a las modificaciones morfológicas, fisiológicas, bioquímicas y psicológicas, propiciadas por los cambios inherentes a la edad y al desgaste acumulado ante los retos que enfrenta el organismo a lo largo de la historia del individuo en un ambiente determinado (p.262).

Aunado a lo anterior, se identifican estratificaciones etarias que permiten identificar los cambios o variaciones en el ciclo vital a partir de los 60 años. Así, y de acuerdo con Neugarten (1999, en Mendoza y Martínez, 2015), puede hablarse de las siguientes:

Viejos-jóvenes, de 60 a 74 años. Son potencialmente activos y en su mayoría funcionales; este grupo de edad representa un capital social fundamental para el paradigma del envejecimiento activo.

Viejos-viejos, de 75-89 años. Tienen mayor riesgo de presentar limitaciones en la funcionalidad física, psicológica y social. Por tal motivo, requieren programas gerontológicos diferenciados para mantener, prolongar y recuperar la funcionalidad, además de prevenir la fragilidad.

Viejos-longevos, de 90 y más años. Grupo poblacional vulnerable desde el punto de vista biológico, psicológico y social, de ahí que sea necesario implementar programas de gerontología asistida para prevenir y controlar la fragilidad en el ámbito comunitario, en el marco del envejecimiento activo (p.262-263).

Dichos autores subrayan que la vejez es una etapa de vida, cuyo inicio se establece socialmente, por lo que puede variar dependiendo de la época y latitud en la que nos ubiquemos.

En ese mismo sentido, y ampliando los marcos explicativos para aproximarse al estudio de esta etapa del ciclo vital humano, emerge la idea de una variedad de vejeces, en tanto los especialistas en el tema señalan que “más que de vejez habría que hablar de múltiples formas de vejez, ya que son los contextos físicos, geográficos, políticos y culturales, así como los estilos de vida sociales, familiares e individuales los que influyen en el vivir-envejecer de todos nosotros” (Santos y Valencia, 2015 p.62).

Así, y de acuerdo con algunos autores, desde la perspectiva de las “vejeces”, se han desarrollado diversas aproximaciones en el seno de la academia, a fin de promover el rompimiento de estereotipos y asumir la enorme heterogeneidad de las personas mayores, heterogeneidad que también caracteriza a esta etapa final, de forma que es complicado, por no decir poco acertado, pensar en “la” vejez; pues hoy día, y con el incremento de los estudios orientados a esta etapa de la vida, es cada vez más claro que existen multiplicidad de condiciones y formas de vivirla (Díaz-Tendero, 2019).

En consecuencia, si bien la heterogeneidad apunta a las diversas condiciones sociales, culturales y económicas en que transcurre la vida de los humanos en diversas latitudes, también apunta a las condiciones de salud con que se arriba a esta etapa, a la previsión y prevención que los sujetos – familia - sociedad hayan tenido para posibilitar que transcurra en las mejores condiciones posibles.

Y aquí radica justamente uno de los puntos de análisis del trabajo, en tanto existen múltiples evidencias⁸ acerca de que las condiciones actuales de conceptualización, trato y programas

⁸ Se pueden consultar los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación, INEGI, 2017; específicamente los ítems relacionados a la discriminación por edad, que indican claramente los ámbitos de exclusión social -ámbitos sociales de discriminación como la familia, el espacio público y transporte, la escuela y el trabajo; negación de derechos en espacios como edificios de gobierno, atención médica, recibir apoyos de programas sociales, así como la autopercepción de exclusión-.

dirigidos a la atención de este grupo etario, mantienen la tendencia a la perspectiva asistencialista⁹, por un lado, y al mantenimiento del edadismo¹⁰, por otro.

Aunado a lo anterior, coincidimos con Alvarado y Salazar (2014), cuando refieren la complejidad en la aproximación conceptual de las diversas formas en que se identifica esta etapa asociada al final de la vida humana, de forma que, a “la etapa del proceso vital humano relacionado con el envejecimiento se le han dado varias denominaciones como vejez, ancianidad, tercera edad, longevidad, discapacidad, entre otras, las cuales tienen diversas explicaciones y connotaciones, algunas percibidas como negativas” (p. 59).

Si bien lo apuntado líneas arriba es innegable, en este trabajo resulta de vital importancia retomar la puntualización que realiza Díaz-Tendero (2019), al señalar que el establecimiento de esta etapa en un grupo etario es indispensable “en términos de atribución, reconocimiento, ejercicio y exigibilidad de derechos”. Esto es, desde el marco de la institucionalidad y la relación de los ciudadanos con el Estado, se precisa de una determinación de cuándo inicia la vejez y a qué hace referencia.

En este sentido, se identifica que en la *Reunión sobre Envejecimiento* efectuada en Kiev hacia 1979, en la otrora URSS, la ONU estableció que se consideraba “adulto mayor” a toda persona mayor de 65 años, en el caso de los países desarrollados, y mayor de 60, en el caso de los países en desarrollo (ONU, 1979 en Mendoza y Martínez, 2015).

Con base en esta disposición, diversos organismos internacionales desarrollaron líneas de trabajo para aproximarse al conocimiento de este sector poblacional que hasta ese momento había

⁹ La perspectiva asistencialista en el diseño de políticas sociales alude a que, sociológicamente, son los pobres, los necesitados, aquellas personas que reciben o debían recibir un apoyo, una asistencia social. Es decir, lo que confiere la condición de pobreza y objeto de asistencia es la relación social del sujeto con el Estado (Arias, 2020). Por tanto, las políticas sociales diseñadas desde esta perspectiva colocan al sujeto en condición de “incapacitados”, por lo que requieren de apoyos, de asistencia, misma que perpetúa las condiciones que lo colocan como tal, en lugar de trabajar por modificar estructuralmente su situación.

¹⁰ Por edadismo se entiende al conjunto de estereotipos y prejuicios por condición de edad, usualmente orientado a población de jóvenes como de adultos mayores. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, “el edadismo contra las personas más jóvenes y más mayores ocurre con frecuencia, no está reconocido, no se lucha contra él y tiene consecuencias de largo alcance para la economía y sociedad, El edadismo tiene consecuencias graves y amplias para la salud y el bienestar de las personas. Entre las personas mayores, el edadismo se asocia con una peor salud física y mental, un mayor aislamiento social y soledad, una mayor inseguridad financiera, una menor calidad de vida y unas mayores tasas de muertes prematuras. Se calcula que 6,3 millones de casos de depresión en todo el mundo son atribuibles al edadismo”.

Para más información consultar <https://www.who.int/es/news/item/18-03-2021-ageism-is-a-global-challenge-un>

contado con diversas denominaciones, pero que a partir de dicho momento tuvieron una consensuada en el marco de la línea de políticas derivadas de organismos supranacionales.

De la misma forma, y desde el discurso de otro organismo supranacional como la Organización Mundial de la Salud (OMS, en lo sucesivo), se identifica que define a los "adultos mayores" como los seres humanos que sobrepasan los 60 años¹¹, y lo mismo ocurre con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que ha establecido 60 años como el límite etario inferior para las personas mayores (Díaz-Tendero, 2019).

Se observa entonces que, desde esta aproximación emergida de los enfoques del área de la salud, no se hace la distinción entre países desarrollados y en desarrollo; mismo que genera una diferencia quinquenal en el ingreso a este grupo poblacional, que ha sido identificado como el colectivo de los adultos mayores desde los últimos años del siglo XX y hasta la fecha.

Así, en el marco de los consensos generados por los organismos supranacionales, en México toda persona mayor de 60 años es considerada “adulto mayor”, de conformidad con lo establecido en el artículo 3º, inciso I, de la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, publicada en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2002, que señala: “Artículo 3o. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: I. Personas adultas mayores. Aquellas que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional [...]” (DOF, 20-05-2021).

De igual forma, en el nivel de gobierno subnacional, foco de análisis, se identifica que la *Ley de los Derechos de los Adultos Mayores del Estado de Hidalgo* (POH, 04-06-2018), publicada en 2010 y cuya última reforma data de 2018, indica –en concordancia con lo establecido a nivel federal– que toda persona mayor de 60 años en el territorio estatal es considerada “adulto mayor”.

Por tanto, y si bien se reconoce que en los últimos años han emergido formas de identificar a este grupo social, orientadas a sustituir el término de “adultos mayores”, entre las que resalta la de “personas mayores”, especialmente desde la adopción de la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores* por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en junio de 2015 (Palummo, 2016).

En este marco y para efectos de este trabajo, el término “adultos mayores” se empleará para referirnos a todas las personas de 60 y más años. Lo anterior en virtud de que México no ha suscrito

¹¹ Para mayor detalle ver página web de la OMS, *Envejecimiento y salud*, en <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/envejecimiento-y-salud>

la citada Convención y que la legislación mexicana, así como diversos instrumentos de política, utilizan dicha denominación para referirse a este grupo etario.

Así, a lo largo de esta investigación, se utilizarán indistintamente los términos “personas mayores”, “personas o población de 60 y más años”, “adultos mayores”, para referirse a todas aquellas personas que conforman este grupo, identificado así legal e institucionalmente; evitando el uso de términos como “población envejecida”, “ancianos”, “viejos”, en aras de adherirnos al discurso institucional. Se busca con ello dar límites claros a la categoría, alejándonos del reforzamiento y/o perpetuación de visiones distorsionadas sobre esta etapa del ciclo de la vida humana, que conllevan a edadismo y discriminación¹².

Cabe resaltar aquí que, de acuerdo con algunos investigadores, esta categoría es de reciente incorporación tanto en la visibilización de las demandas, dificultades y carencias de este grupo etario –esto es, constituye el grupo que más recientemente se ha agregado a los sectores identificados como vulnerables–, como en las líneas de acción de diversos organismos nacionales e internacionales (Huenchuan, 2010, Díaz-Tendero, 2011). Esto mismo aplica a las acciones de gobierno en los estados nacionales, como precisa Marzioni (2019), al señalar que “considerada históricamente, la intervención del Estado en relación al bienestar social de las personas mayores es relativamente reciente” (p.95).

Respecto de esta categoría puede decirse entonces, y siguiendo a Díaz-Tendero (2019), que “tener 60 años es la puerta de entrada a toda una gama de derechos civiles, políticos y sociales, recogidos en la normatividad nacional, internacional e incluso en el ámbito universal...” (p.4). El reto es que dichos derechos para los adultos mayores se cumplan de facto, pues de otra forma quedan suscritos al corpus del deber ser, que puede carecer de vías institucionales para su concreción.

2.2 Repercusiones sociales del envejecimiento

Se ha señalado ya que las condiciones de fecundidad –la “revolución reproductiva”, a decir de Pérez Díaz (2005)– y los avances de la ciencia, han desembocado en el así llamado envejecimiento de la población o cambios en la estructura de edades (Minoldo y Peláez, 2017), fenómeno que alude a la modificación de la dinámica poblacional en la mayor parte del mundo y que conduce a

¹² Sobre este punto ahondaremos en el apartado 2.2 Repercusiones sociales del envejecimiento.

un cambio demográfico sin precedentes, caracterizado por la disminución de la natalidad y el incremento de población adulta mayor.

De forma que se espera que para el 2050 “el número de personas de más 60 años aumentará de 600 millones a casi 2.000 millones, y se prevé que el porcentaje [...] se duplique, pasando de un 10% a un 21%” (ONU, 2002 p.1).

Así, se ha identificado que la esperanza de vida presenta incrementos importantes en el mundo entero, lo que conlleva a la caracterización del envejecimiento poblacional como fenómeno con enormes consecuencias sociales, económicas y políticas (OMS, 2002; Alvarado y Salazar, 2014; CENAPRECE, 2016), en tanto supone el incremento de demandas –de salud, de protección social, de servicios específicos, de satisfacción de las necesidades de básicas, cuidados, etc.– para atender a este sector poblacional.

De acuerdo con la OMS, la esperanza de vida y la esperanza de vida sana (EVAS), han aumentado más de un 8% en todo el mundo entre 2000 y 2016¹³, si bien es preciso acotar que éstas se encuentran fuertemente influidas por los ingresos.

En el plano regional, y de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el porcentaje personas de 60 y más años será de 15.1% en 2025, y de 25.5% hacia el 2050.

En el caso de México, la esperanza de vida es de 75.2 años en promedio a nivel nacional, y de 75.1 años para el caso de Hidalgo (INEGI, 2020)¹⁴.

Como puede apreciarse en la siguiente tabla, el incremento en la esperanza de vida se ha dado en todos los puntos del orbe, si bien y como se identificará a lo largo de este capítulo, hay diferencias sustanciales en cuanto al género, pues las mujeres viven más, sin que ello signifique una mayor calidad de vida (Huenchuan, 2010; Abades y Rayón, 2012; Montes de Oca, 2014).

¹³ Para mayor referencia consultar el sitio web de la OMS, *Estadísticas Sanitarias Mundiales 2014*, en <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/338072/9789240011953-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁴ Datos disponibles en *Cuéntame INEGI*, Esperanza de vida por entidad federativa 2020, en <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/hgo/poblacion/dinamica.aspx?tema=me&e=13>

Tabla 4 Esperanza de vida al nacer estimada en 1950, 2000 y 2050, por región (en años)

Región	1950	2000	2050
África	37.6	53.3	65.3
América del Norte	68	77	84
América Latina y el Caribe	48.6	71.1	80.6
Asia	42	67.6	79.5
Europa	62.8	73.5	83.8
Oceanía	61.4	75.4	82.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la División de Población de las Naciones Unidas. Promedios con datos de 2022. En Statista, disponible en: <https://es.statista.com/grafico/29351/esperanza-de-vida-al-nacer-estimada-por-region/>

Así, y a decir de algunos especialistas en el tema, esta transición demográfica implica un reto para las sociedades, que en su mayoría no están preparadas para afrontar las modificaciones que se precisan en todas las áreas (Mogollón, 2012); reto que está estrechamente relacionado con las repercusiones sociales e individuales que el fenómeno conlleva, y que pueden darse desde los ámbitos económico, biomédico y social (Hechavarría, Ramírez, García y García, 2012).

Se identifica que la mayoría de los investigadores coincide en que el impacto más grande será en los ámbitos social y económico (ONU, 2002; Abades y Rayón, 2012; Albarrán, Franco y Salinas, 2013; Minoldo y Peláez, 2017), en tanto el incremento de personas mayores repercute tanto en la dinámica de las sociedades, incluido el mercado laboral, como en las finanzas públicas.

Ello debido a que aunado a la transición demográfica existe una transformación en el perfil epidemiológico de la población, donde la disminución de enfermedades infectocontagiosas ha dado paso al incremento de las crónico degenerativas¹⁵, modificando así las condiciones de morbilidad y comorbilidad de la población.

Por tanto, el cambio demográfico repercute en la sostenibilidad de los sistemas de salud y servicios sociales (Abades y Rayón, 2012; Albarrán, Franco y Salinas, 2013), pues es preciso enfatizar que las enfermedades crónico-degenerativas destacan por los altos costos que implican a los servicios de salud pública (Macías y Villareal, 2018).

¹⁵ Entre las enfermedades crónico- degenerativas más comunes entre la población adulta mayor mexicana destacan la diabetes, enfermedades cardiovasculares, cáncer, hipertensión y obesidad. Para mayor referencia consultar sitio web de la Secretaría de Salud, en: <https://www.gob.mx/salud/prensa/147-enfermedades-cronicas-degenerativas-principales-causas-de-muerte-en-adultos-mayores>

En este sentido, para el caso de la población hidalguense se identifica a la diabetes mellitus como primera causa de defunción en 2010 (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2016), misma que es una de las enfermedades con más altos costos de atención, pues a nivel nacional “se prevé que para el año 2025 el gasto sanitario total por esta enfermedad sea de \$6,014,551,000 dólares” (Moreno-Altamirano, García-García, Soto-Estrada, Capraro, y Limón-Cruz, 2014 p.115).

Dicha repercusión está directamente relacionada con los diversos servicios y áreas de atención que requiere el colectivo de los adultos mayores para tener una buena calidad de vida. Lo que “supone un gran reto a afrontar por los poderes públicos. Éstos tienen que combinar la correcta atención a las personas mayores [sanas y enfermas] con la sostenibilidad económica del sistema” (Albarrán, Franco y Salinas, 2013 p.68).

Aunado a lo anterior, se han identificado repercusiones sociales –no exclusivamente económicas– asociadas al cambio demográfico, donde las condiciones propias del proceso de envejecimiento aunadas a dificultades de salud conllevan modificaciones en la dinámica social, como señalan Hechavarría, Ramírez, García y García (2012):

A nivel estatal representa un considerable aumento de los gastos para la seguridad y la asistencia social. De la misma manera que el envejecimiento transforma sustancial y progresivamente la situación de salud individual, también influye sobre la estructura y la dinámica de la familia como célula básica de la sociedad (p.4).

Si bien las modificaciones en la dinámica familiar –asociadas con el descenso de la solidaridad y la preocupación por “el otro”, escaso apoyo, el traspaso de las tareas de cuidado a terceros que no son de la familia, el incremento de hogares unipersonales que conlleva a la soledad y aislamiento social (Abades y Rayón, 2012)–, son más profundas en los países desarrollados y en los ámbitos urbanos, el contexto mexicano e hidalguense no escapa a ellas, por lo que es un aspecto relevante a considerar en la definición de programas y/o acciones orientadas a la atención de este grupo etario.

Sin embargo, es pertinente resaltar que las modificaciones sociales no resultan exclusivamente en el ámbito familiar, de forma que algunos estudios sugieren que los impactos de este fenómeno demográfico generarán demandas sociales en por lo menos los siguientes ámbitos:

- 1) salud: en los tres niveles de atención: medicina familiar, especialidades y rehabilitación;
- 2) protecciones sociales: esto debido a que la seguridad económica, es decir, las jubilaciones y pensiones tienden a desaparecer en el futuro mediano; 3) entornos propicios

y favorables: medio ambiente, familia y desafíos ante la discriminación y violencia; 4) disposiciones residenciales: movilidad para cohabitar en residencias familiares u otro tipo de alojamientos, así como también tendencias migratorias; y, 5) educación: formación de profesionales en gerontología (Moreno y García, 2010 en García, 2016 p.245).

Aun cuando el primer ámbito alude a los servicios de salud, comentados en párrafos anteriores, los restantes se orientan a espacios, prestaciones y servicios de protección social; a la necesaria erradicación de la discriminación por motivo de edad; a la necesidad de ergonomía y espacios públicos adaptados o diseñados para personas de este grupo etario –como las llamadas “ciudades amigables”, por ejemplo–, así como iniciativas para reducir el aislamiento al vivir en espacios pluripersonales no familiares, y a la necesaria formación de recursos humanos que atiendan de forma profesional a las personas mayores.

Puede decirse entonces que todos estos aspectos implican modificaciones en las formas de concebir los objetivos y programas prioritarios a los que se destinan los recursos públicos, desde ámbitos como la infraestructura hasta la revisión de la oferta académica.

Sobre este punto resalta el consenso, pues en ámbitos diversos –desde aproximaciones de la academia hasta las de organismos supranacionales–, se identifican múltiples consecuencias derivadas del proceso de envejecimiento de la población mundial, como podemos apreciar en las siguientes líneas.

El envejecimiento de la población implicará modificar el gasto social, reduciendo por ejemplo la construcción de escuelas y el número de maestros, aumentando los servicios destinados a personas mayores; reduciendo los espacios pediátricos en los hospitales, aumentando de tal manera los geriátricos; requiriéndose por consecuencia profesionales del cuidado y atención a las necesidades de dicho sector, dando así pasos hacia un envejecimiento saludable (OMS, 2015 en Bruno y Acevedo, 2016 p.9).

Con base en lo anterior, puede decirse que las repercusiones sociales del envejecimiento son variadas e implican desafíos para los gobiernos, especialmente para aquellos que, como México, cuentan con políticas sociales estructuradas para responder a las demandas de una población joven (Bruno y Acevedo, 2016); en tanto el país, como los restantes de la región, ha experimentado un acelerado proceso de cambio demográfico; mismo que en otras latitudes, como Europa, se dio de forma paulatina, lo que facilitó los procesos de transición y ajuste de las acciones estatales.

Dicha reconfiguración demográfica ha puesto de relieve una serie de aspectos que contextualizan el envejecimiento en nuestro país, de forma que...

El proceso de envejecimiento en México se distingue por un claro sesgo de género e inequidad social. Así lo muestran los altos niveles de analfabetismo, factores como la escasa educación formal que recibieron tanto hombres como mujeres de 60 años o más, la precariedad en las condiciones de su vivienda, y las características de su inserción en el mercado de trabajo (donde los ingresos percibidos son claramente inferiores en comparación con otros grupos de edad) (Hernández y de la Fuente, 2016 p.320).

Cabe resaltar aquí que esta situación no es privativa de México, de forma que uno de los retos más importantes consiste en generar aproximaciones y propuestas que rompan con el edadismo¹⁶ o estereotipos asociados a la edad, mismos que configuran formas de percepción y relación social y del Estado con las personas mayores, y que promueven y/o legitiman prácticas de exclusión, invisibilización y negación de sus derechos humanos, económicos y sociales.

De acuerdo con las ONU (2021), el edadismo se refiere a cómo pensamos (estereotipos), cómo sentimos (prejuicios) y cómo actuamos (discriminación) respecto de otros o nosotros mismos con base en la edad.

Para cerrar este apartado puede decirse entonces que, en torno al tema de las repercusiones sociales del envejecimiento, se identifica que es una etapa del ciclo vital que se vive de forma heterogénea, en función tanto de la edad y condiciones de salud de los sujetos como de los contextos culturales en que se desarrolla. Se identifican diversas explicaciones al cómo y por qué envejecemos (proceso y sus consecuencias).

Respecto del envejecimiento, se identifica que los estudios sobre el tema abordan principalmente tres procesos: 1) la transición del perfil epidemiológico (de morbi mortalidad asociada a enfermedades infectocontagiosas se ha pasado a las crónico degenerativas); 2) la transición demográfica, donde destaca la tendencia al envejecimiento poblacional y social en diversas latitudes y que, en el caso de México, impacta en el bono demográfico, mismo que en los 70 del siglo XX era de 5 a 30 años, mientras que para 2050 se estima sea de 50 a 70 años, lo que

¹⁶ Según el informe de Naciones Unidas sobre el edadismo, se calcula que una de cada dos personas en el mundo tiene actitudes edadistas, lo que empobrece la salud física y mental de las personas mayores, además de reducir su calidad de vida, y cuesta cada año miles de millones de dólares a la sociedad (Naciones Unidas, 2021). Disponible en <https://www.who.int/es/news/item/18-03-2021-ageism-is-a-global-challenge-un>

está generando que hoy día exista un desperdicio de fuerza productiva, en tanto las generaciones de jóvenes no tienen cabida en el mercado laboral, invirtiendo los roles, de forma que dependen económicamente de los ingresos de los adultos mayores, y 3) transiciones económicas e intergeneracionales, asociadas a aspectos de distribución productiva, ingresos, jubilaciones, transferencias económicas, estructura familiar.

Así también, se identifica que tradicionalmente ha existido una visión predominante que asocia el envejecimiento y la vejez con deterioro, pérdida, inactividad y dependencia, por lo que las nuevas investigaciones plantean la necesidad de reconstruir / redefinir la vejez como categoría social, que supere dichas connotaciones negativas para tender hacia la longevidad, una nueva subcategoría de vejez que reconceptualiza el ciclo vital para dar cabida al incremento de la esperanza de vida como una oportunidad para tener calidad de vida a lo largo de ella.

Finalmente, cabe resaltar que la visión sobre el proceso de envejecimiento repercute en distintos abordajes para el diseño de políticas, donde destacan dos: a) una tendencia a invisibilizarlo, a entenderlo como cuestión privada, de la que las familias deben hacerse cargo, y b) entenderlo como un asunto público, por lo que debe ser atendido desde esta óptica.

Se identifica que el discurso y las políticas en México se inscriben en el primero, mientras que los que se ha desarrollado en la Unión Europea y países como Argentina, Uruguay y Chile se inscriben en el segundo; lo que muestra el reto que como país tenemos para reconceptualizar este proceso que, hoy por hoy, es una realidad que genera impactos en diversas esferas y niveles de la vida social.

2.3 Los adultos mayores en México e Hidalgo, una caracterización no exhaustiva

Se ha señalado ya que, en nuestro país y en el estado de Hidalgo, por ley toda persona de 60 años o más es considerado adulto mayor.

Con dicho marco legal, y para aproximarnos al grupo social que constituye la población focal de este trabajo, se ha considerado importante identificar sus características generales, de forma que se cuente con elementos que permitan ir delimitado a los sujetos que conforman el colectivo denominado adultos mayores (AM). Así, se presentan en un primer momento los rasgos

generales de este grupo etario en el territorio nacional para, posteriormente, revisar las características de los adultos mayores hidalguenses.

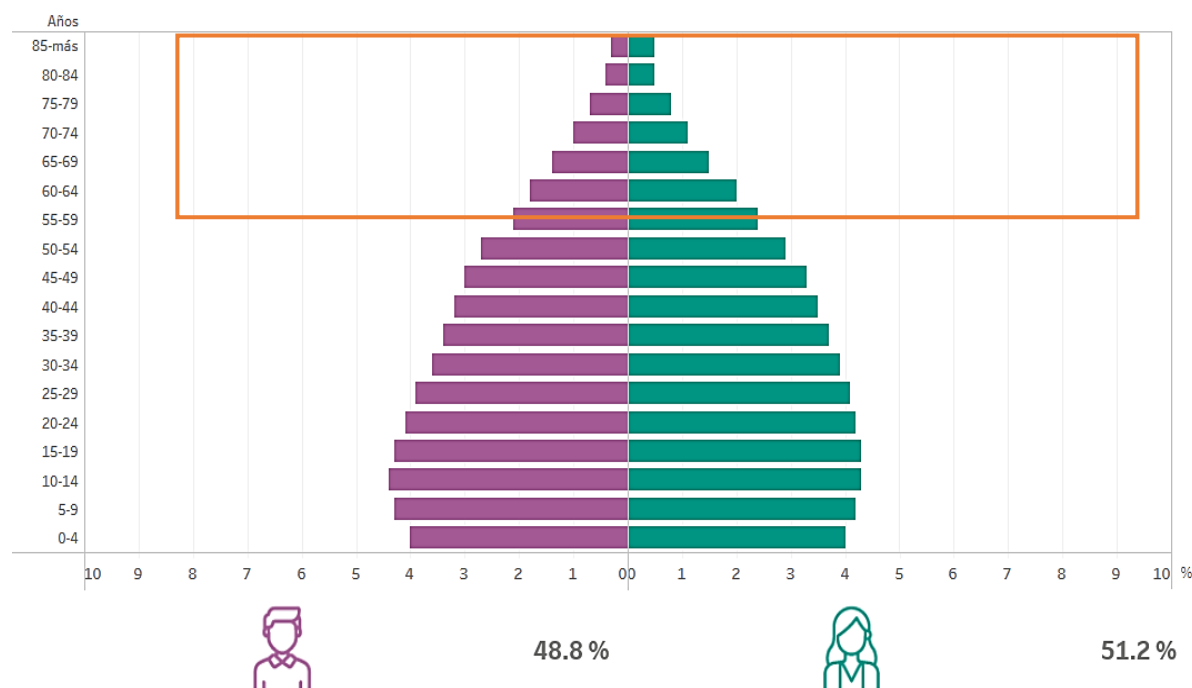
Para realizar lo anterior, se han considerado datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), correspondientes al Censo 2020, Encuesta Intercensal 2015, Perfil sociodemográfico de los adultos mayores 2014, los de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT); así como del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y algunos tomados de la Encuesta de Salud, Bienestar y Envejecimiento, SABE Hidalgo (CENAPRECE, 2016).

2.3.1 Los adultos mayores mexicanos

En México la población de adultos mayores ha incrementado año con año y, de acuerdo con las proyecciones, lo hará de forma acelerada en las próximas décadas dado que todos aquellos nacidos en el momento cúlpe de explosión demográfica en el país –comprendido entre 1960 y 1980–, comenzaron a cumplir 60 años en 2020.

De acuerdo con datos del Censo 2020 del INEGI, en el país habitan 126,014,024 personas, de las cuales el 48.8% son hombres y el 51.2% mujeres. La edad mediana es de 29 años, lo que implica que la mitad de la población tiene 29 años o menos. La población total se distribuye de la siguiente forma.

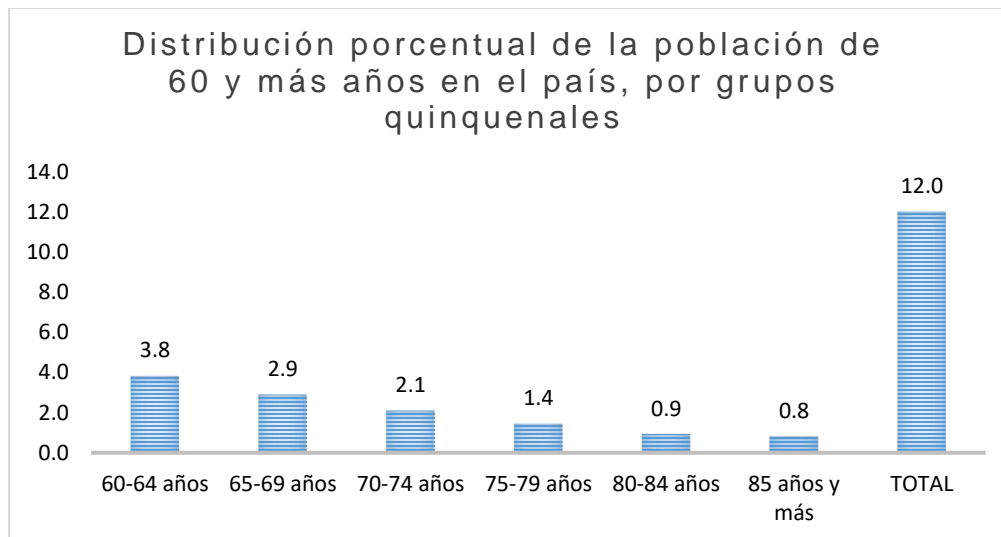
Figura 4 Pirámide poblacional por sexo, México 2020



Fuente: Página web del INEGI, Datos de Población 2020. <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/> El recuadro no viene en el original

Como puede observarse, un buen número de personas se localiza en los grupos quinquenales de 60 y más años, que se han enfatizado con un recuadro. Del total de la población, poco más de quince millones cuentan con una edad mayor a los 60 años, lo que equivale al 12% de la población total, como puede apreciarse en el siguiente gráfico, en que se desglosan los porcentajes de adultos mayores por grupos quinquenales.

Figura 5 Distribución de la población de 60 años y más, México 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2020, INEGI

El incremento en la población adulta mayor ha venido siendo consistente desde 1990, como puede verse en la figura 6, si bien se espera que dicho incremento se intensifique en los próximos años por la situación señalada. A la fecha, habitan en el país poco más de 7 millones de hombres y más de 8 millones de mujeres en el grupo de adultos mayores.

Así también, se identifica que México tiene un índice de envejecimiento de 47.7, mismo que también ha incrementado considerablemente desde 1990, como puede apreciarse en la figura 4. El índice de envejecimiento expresa la relación entre la cantidad de personas adultas mayores y la cantidad de niños y jóvenes; esto es, posibilita estimar los cambios intergeneracionales asociados al proceso de envejecimiento.

De acuerdo con la CEPAL, la interpretación estadística es “Un valor de 10 significa que hay 10 adultos mayores (de 60 años y más) por cada 100 niños y jóvenes (menores de 15 años)”¹⁷.

¹⁷ El indicador se calcula considerando el cociente entre personas de 60 años y más con respecto a las personas menores de 15 entre 100. Para mayor información sobre este indicador y la forma de medirlo puede consultarse la página del Centro Latinoamericano de Demografía, CELADE, de la CEPAL https://celade.cepal.org/redatam/ryesp/sisppi/webhelp/indice_de_envejecimiento.htm

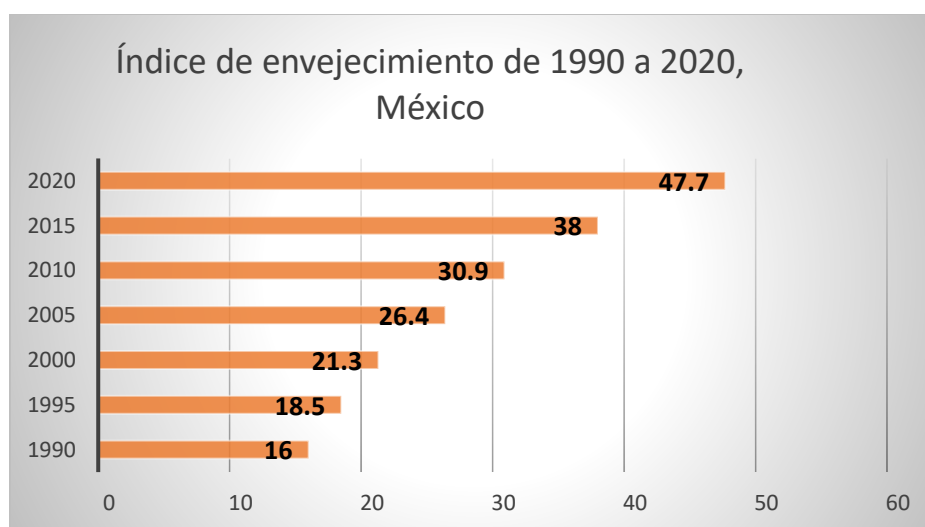
Figura 6 Población de 60 y más años en México por sexo, de 1990 a 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2014 y del Censo 2020, INEGI

Considerando lo anterior, el incremento en el índice de envejecimiento suele devenir en un reto para los estados nacionales en tanto el aumento implica mayor gasto en aspectos como salud, seguridad social, así como la necesidad de diversificar y ampliar las acciones orientadas a garantizar la calidad de vida de las personas senescentes.

Figura 7 Índice de envejecimiento, México



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2020, INEGI¹⁸

¹⁸ El INEGI señala: La unidad de medida es Porcentaje. Cálculo: Número de personas adultas mayores (60 y más años de edad) por cada cien niños y jóvenes (0 a 14 años de edad).

Vinculadas al progresivo aumento de la población adulta mayor, en nuestro país se identifican características socioeconómicas que colocan a este sector poblacional como un grupo en situación de vulnerabilidad. Entre ellas se encuentran factores económicos, así como nivel educativo, acceso a los servicios de salud y tipo de hogares en que habitan. En suma, este conjunto de aspectos puede determinar que la población de 60 años y más, viva en una situación de riesgo o con una baja calidad de vida.

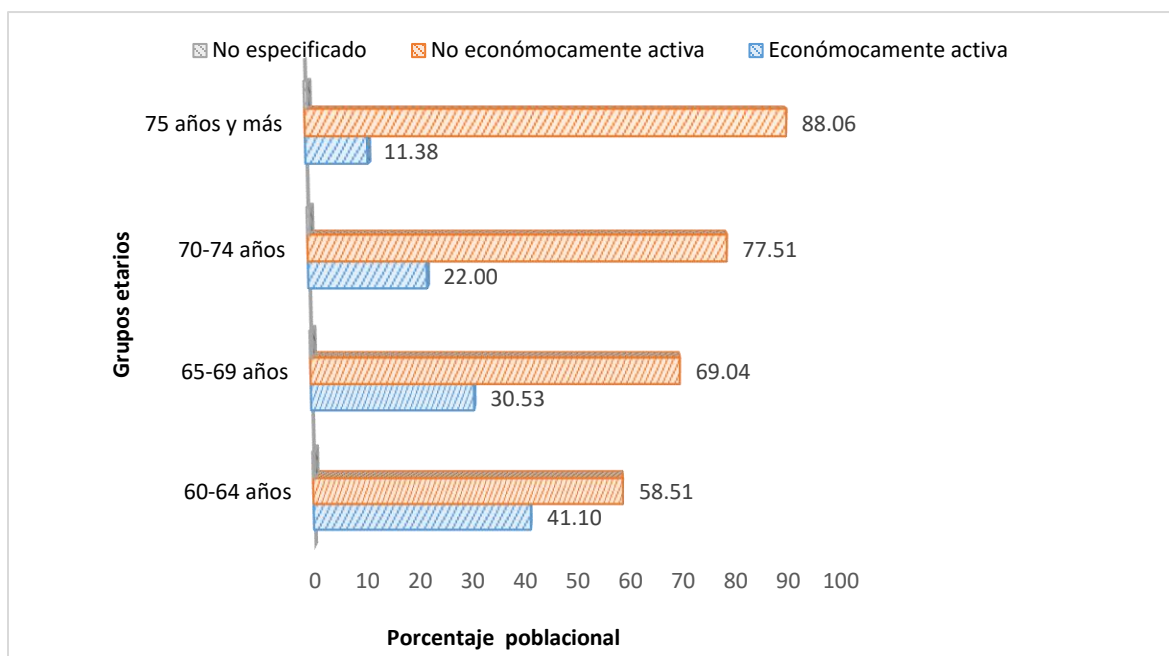
En relación con las características económicas de los adultos mayores mexicanos se identifican datos de población económicamente activa (PEA), así como del tipo de actividades remuneradas y no remuneradas que realizan.

Respecto a ser económicamente activos, se identifica que en el grupo quinquenal de 60 a 64 años poco más del 40% es económicamente activo, porcentaje que se reduce al 30% en el corte de 65 a 69 años y que continúa disminuyendo conforme avanza la edad.

En este punto es importante considerar que la PEA comprende tanto a las personas ocupadas –asalariados, trabajadores por cuenta propia, empleadores, trabajadores sin pago, otros–, como a las desocupadas, pero en busca de trabajo; si bien numerosos estudios señalan que la oportunidad de colocarse laboralmente disminuyen conforme avanza la edad (INEGI, 2014; Auditoría Superior de la Federación, 2016; González, González y Chickris, 2018), especialmente en un contexto de globalización y políticas laborales neoliberales como el actual, que redundan en la precarización del trabajo y las condiciones laborales (Blancas, 2013; González, González y Chickris, 2018). Así, los datos dan cuenta de esta situación, como veremos en las figuras 8 y 9.

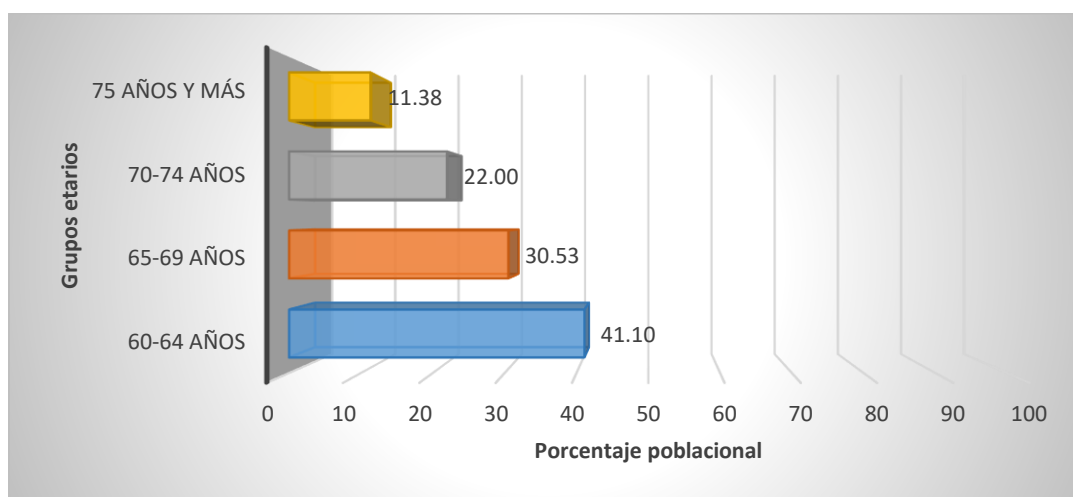
Iniciamos por señalar que, de la PEA total, el 39% son mujeres y 61% hombres (STPS, 2021). Como dato complementario, cabe destacar que un gran número de personas se mueven en ámbitos laborales informales –lo que conlleva baja remuneración, carencia de prestaciones laborales en seguridad social, aguinaldo, vacaciones, entre otras–, siendo que en 2020 la tasa de informalidad laboral (TIL) fue de 55.6 (STPS, 2021).

Figura 8 Distribución de la población adulta mayor mexicana, con base en su actividad económica



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

Figura 9 Distribución de la población adulta mayor mexicana económicamente activa



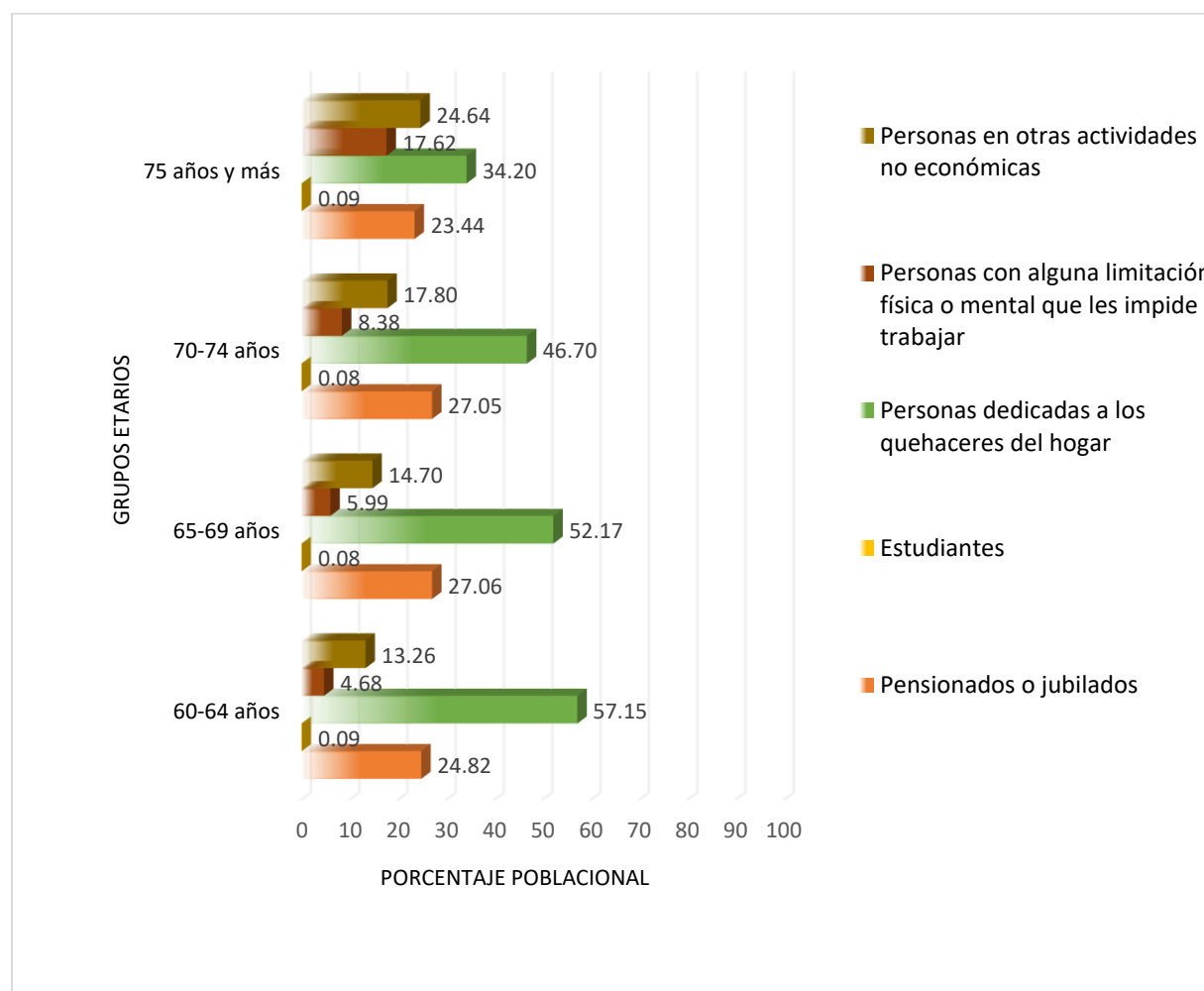
Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

En relación con las personas no económicamente activas, se observa que los porcentajes más altos en los diferentes grupos quinquenales corresponden a las personas dedicadas a los quehaceres del hogar, situación que disminuye conforme avanza la edad, pero sigue teniendo el porcentaje más alto en relación con las categorías restantes. Cabe anotar que para la muestra intercensal 2015, las

personas de 60 y más años nacieron antes de 1955, por lo que un importante grupo de mujeres nunca se incorporaron al mercado laboral formal, dedicándose al hogar.

Resalta también el hecho de que las personas pensionadas o jubiladas, alcanzan un máximo de 27% entre la población de 60 y más años, lo que habla del bajo porcentaje que cuenta con seguridad social.

Figura 10 *Distribución de las actividades de la población adulta mayor mexicana no económicamente activa*



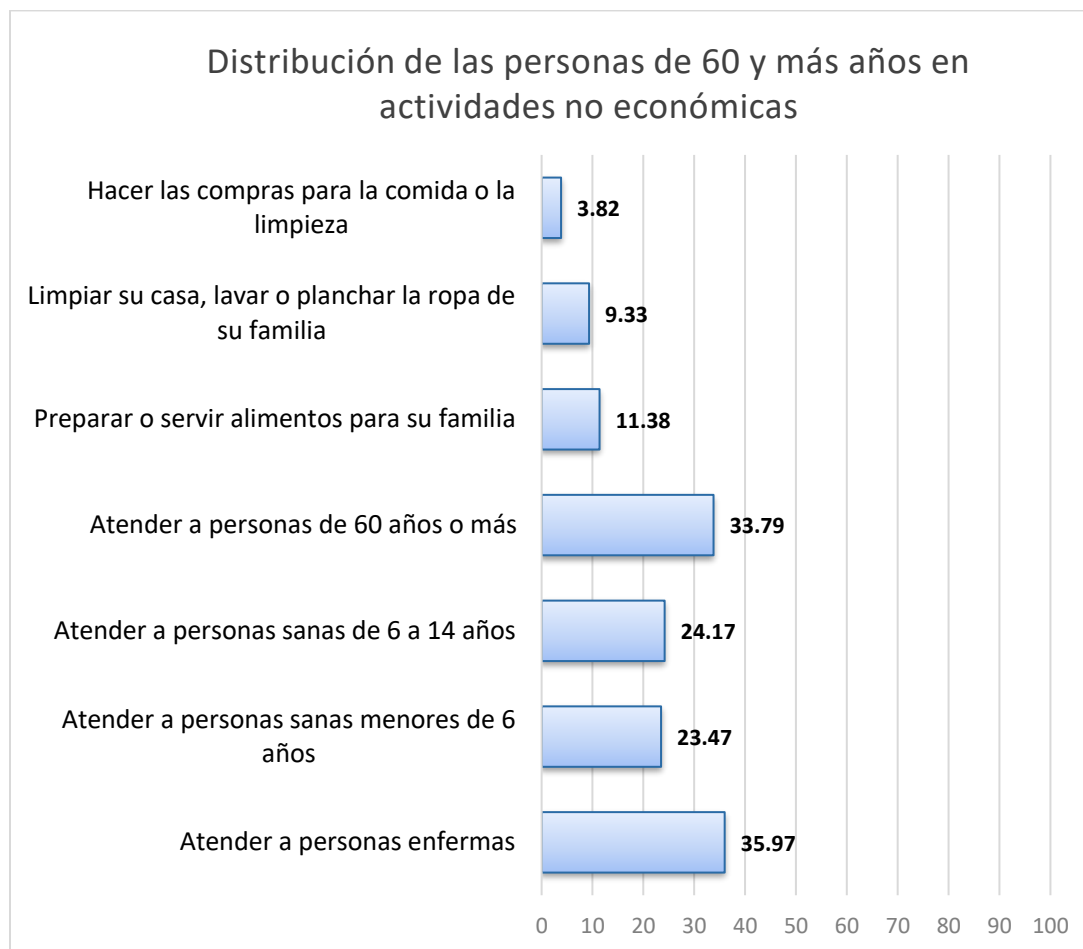
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

Cabe destacar el significativo el porcentaje de personas reportado en “otras actividades no económicas”, es decir, actividades no remuneradas pero que sí implican un trabajo. Se observa que, en general, alude a los trabajos de cuidado que realizan las mujeres para atender a un adulto mayor,

una persona con discapacidad, el esposo, los hijos, los nietos; situación que no es exclusiva de este país, sino que es recurrente en distintas partes del mundo, especialmente en la región latinoamericana (ONU Mujeres, 2018).

La figura 11 muestra la distribución de las actividades que realizan las personas en la categoría “Personas en otras actividades no económicas”.

Figura 11 Población adulta mayor mexicana en actividades no económicas

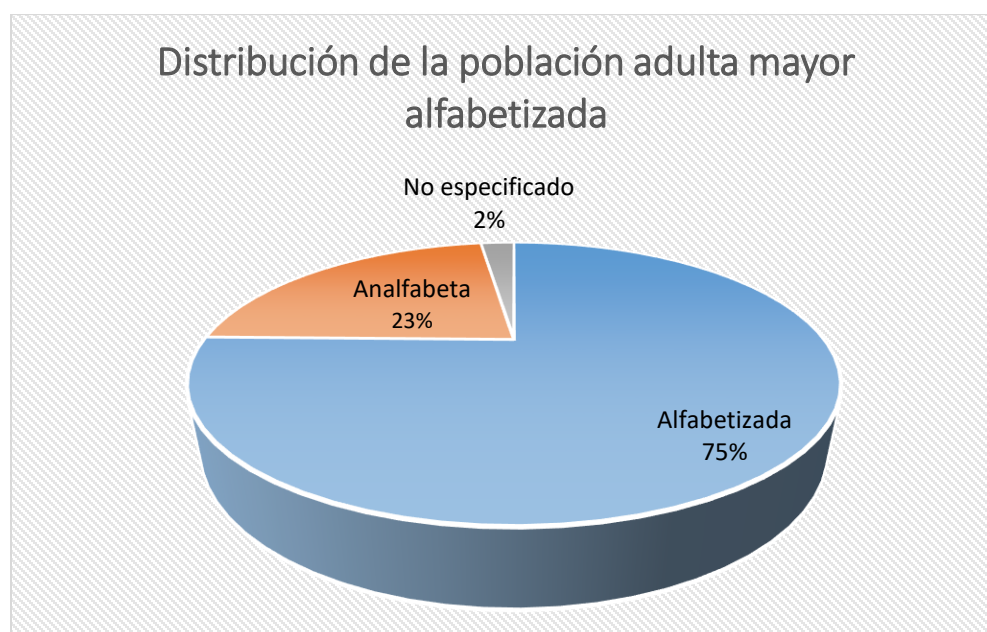


Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

Por otro lado, y en relación con el ámbito educativo, se identifican dos aspectos: la alfabetización y la escolaridad. De acuerdo con los datos, el 23% de la población adulta mayor en México es analfabeta, siendo que otro 2% se reporta como no especificado, se ha identificado que en algunos casos las personas saben leer algunas palabras, pero no escribir.

Como puede observarse, se trata de un porcentaje alto que pone en riesgo a las personas, si se considera que constituye una primer barrera para la participación social, situación que se recrudece al considerar las habilidades que hoy día se requieren y que conllevan, para este grupo etario, necesidades de alfabetización digital; mismas que resultan muy complicadas de ser cubiertas en una situación de analfabetismo.

Figura 12 *Población adulta mayor alfabetizada, México*



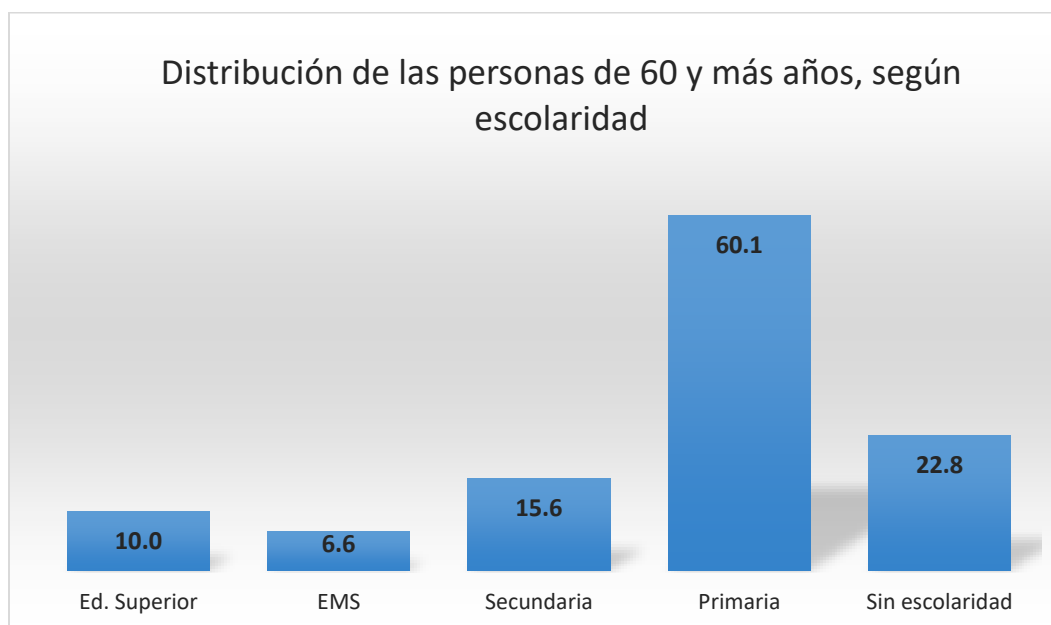
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

Ahora bien, en relación con la escolaridad se identifica que casi el 23% de la población nacional de 60 y más años no cuenta con escolaridad, mientras que la mayor parte, el 60%, estudió la primaria. Este porcentaje disminuye en los siguientes niveles educativos exceptuando el más alto, de forma tal que 15.6% estudió secundaria, 6.6% educación media superior y el 10% cuenta con educación superior (licenciatura o posgrado), como puede apreciarse en la figura 10. El promedio de años de escolaridad para las personas de este grupo etario a nivel nacional es de 5.8 años (INEGI, 2014).

Estos datos son relevantes si se considera que, en el contexto actual, los empleadores solicitan estudios de bachillerato como mínimo deseable, de forma tal que la baja escolaridad de los adultos mayores, aunada a los estereotipos y las concepciones de que se encuentran fuera del

rango de la edad productiva (González, González y Chickris, 2018), dificultan su permanencia o inserción en el ámbito laboral.

Figura 13 *Grado de escolaridad de la población adulta mayor nacional*



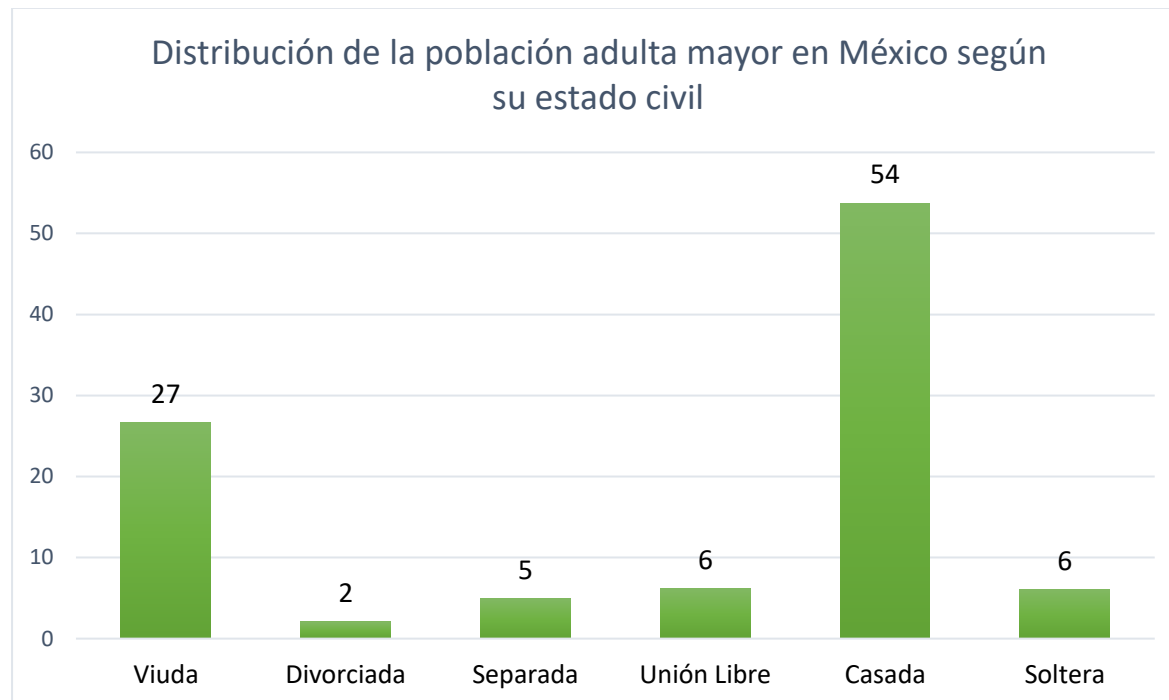
Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

Como puede observarse, la suma de los porcentajes de educación superior y media superior no alcanza al porcentaje de adultos mayores sin escolaridad en el territorio nacional, con una diferencia de poco más de 6 puntos porcentuales.

Por otro lado, y en relación con el tipo de hogares en el que habita la población adulta mayor mexicana, se localizan características relacionadas con el estado civil, tipo de hogar y hogares en los que los adultos mayores fungen como jefes de familia.

Así, de acuerdo con su estado civil, se identifica que más de tres cuartas partes de las personas de 60 y más años reportan dos estados: el 54% son casadas, mientras que 27% son viudas. Se identifica que un 6% son solteras, mismo porcentaje que el de aquellas que se encuentran en unión libre; un 5% reporta estar separada de su pareja, de forma que solamente un 2% es divorciada; la siguiente gráfica da cuenta de ello.

Figura 14 *Estado civil de las personas adultas mayores mexicanas*



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

El bajo porcentaje de personas divorciadas puede estar relacionado con los usos y costumbres del país, mismo que, a decir de los especialistas refleja un lento, pero paulatino incremento en los divorcios que no alcanzó a impactar al sector poblacional que, para el 2015, conformaba el grupo de adultos mayores.

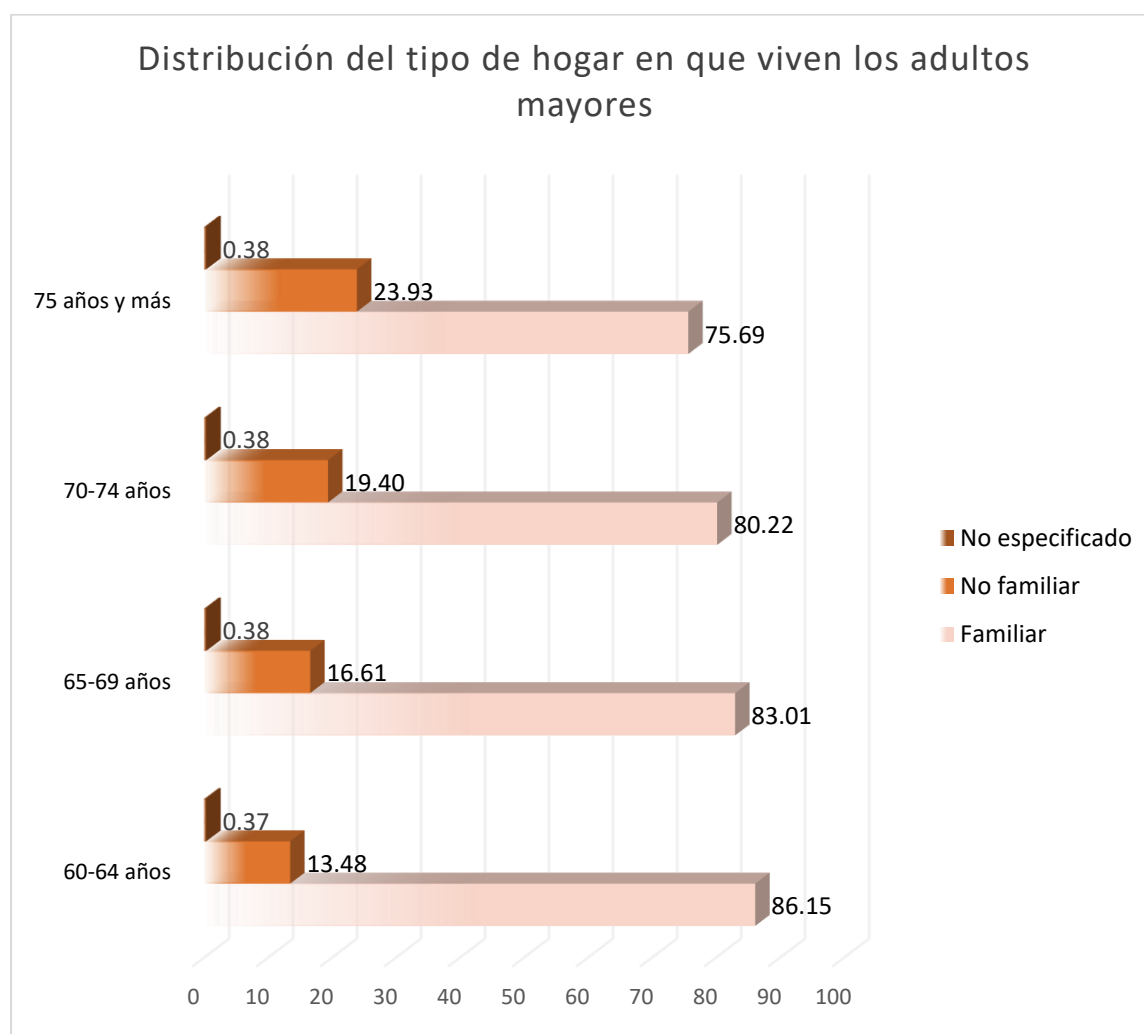
Cuando observamos las tasas de divorcio, constatamos que su evolución ha sido lenta y sin grandes oscilaciones. [...]Entre 1941 y 1975 varían entre 0.2 y 0.3 por mil, para luego alcanzar 1 por mil en 2015. En realidad, hay una primera alza entre 1983 y 1992, y luego un alza ininterrumpida a partir de 1999 duplicándose entre este año y 2015. Pese a esta duplicación, los niveles de México siguen ubicándose por debajo de casi todos los países europeos y latinoamericanos que rondan, por lo general, el 2 por mil. (Quilodrán, 2019 p.30).

De acuerdo con las proyecciones, en los próximos años este grupo reportará mayores porcentajes de personas divorciadas, no obstante, la información disponible a la fecha concuerda con lo que se muestra en la gráfica. Es importante resaltar que, aun con el incremento de divorcios, la tasa es

baja en comparación con otros países, analizar a qué se debe esto sería interesante, pero este no es el espacio para ello.

Por otro lado, y en relación con el tipo de hogar en que habitan las personas de 60 y más años en el país, se identifica que más del 80% vive en un hogar familiar, situación que baja 5 puntos porcentuales en la población de 75 y más años, como puede apreciarse en la figura 15. Ello da cuenta de una dinámica familiar muy distinta a la que se observa en otras latitudes como Europa o Estados Unidos, donde un número importante de personas mayores son institucionalizadas al no contar con la posibilidad de vivir en familia (Subirats, 2016).

Figura 15 *Tipo de hogar en el que viven los adultos mayores mexicanos*

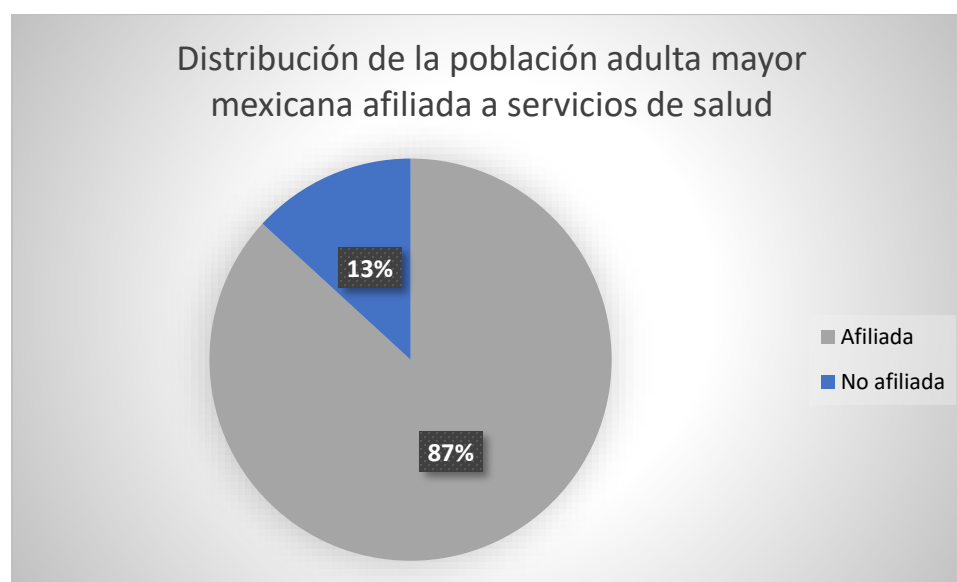


Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

Un dato para considerar es que, del 81% global de adultos mayores que viven en un hogar familiar en nuestro país, el 63% es jefe de familia (INEGI, 2015). De acuerdo con datos del Censo 2020 (INEGI), el 33% de los hogares mexicanos tienen mujeres jefas de familia, y en el restante 67% los jefes de familia son hombres (en ambos casos se considera población general, sin identificar rango de edad para los datos de 2020).

Con relación a la salud de los miembros de este grupo etario, se identifica que a nivel nacional casi el 90% de la población se encontraba afiliada a un servicio de salud en 2015, que son los datos base utilizados en la figura 16. Se observa que este porcentaje se modificó en la información recabada en el Censo de Población y Vivienda 2020 (INEGI), donde el 73.4% de la población mexicana se reporta como afiliada a algún servicio de salud, si bien los datos no se desglosan por grupos de edad.

Figura 16 Población adulta mayor afiliada a servicios de salud en México, 2015

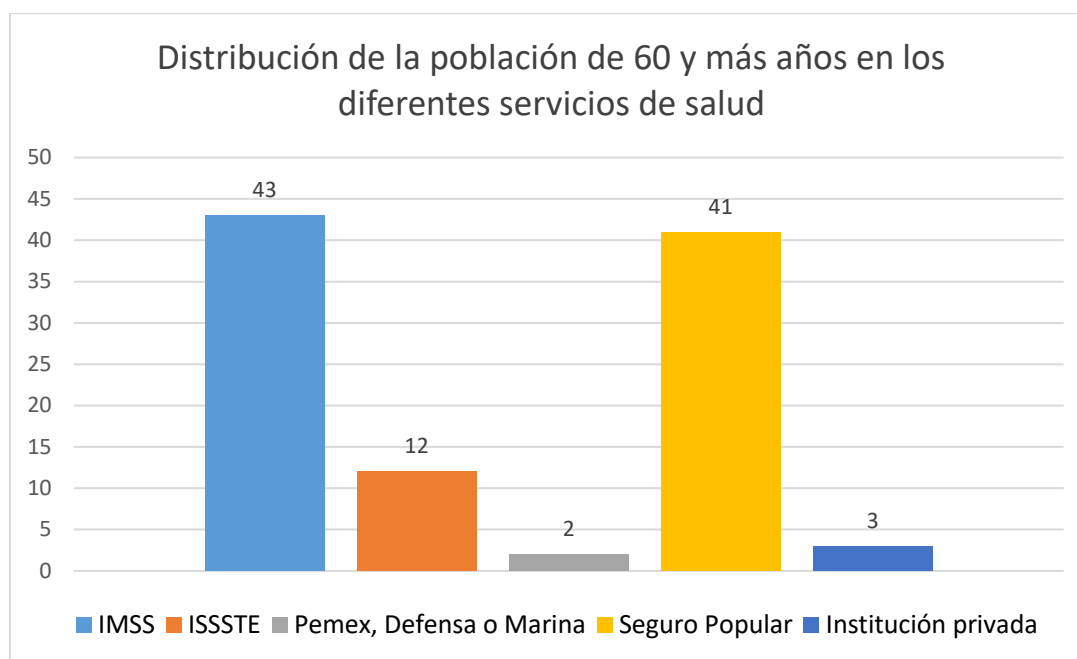


Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

Del grupo de adultos mayores afiliados, el mayor porcentaje es atendido por el Instituto Mexicano del Seguro Social (43%), seguido por quienes se reportaron inscritos en el Seguro Popular (41%). Con porcentajes más bajos, se identifica a un 12% afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, mientras que el 3% cuentan con servicios privados de salud y el 2% están afiliados a servicios de salud proporcionados por Pemex, la Defensa y/o la Marina Nacional, como se aprecia en el gráfico de la figura 17.

Es importante considerar aquí que un buen porcentaje de personas son afiliadas a los servicios de salud por su cónyuge o sus hijos, de forma que el porcentaje de población que tiene acceso a servicios públicos de salud no se corresponde con el de aquellos que cuentan con el derecho a una pensión contributiva.

Figura 17 Población adulta mayor nacional, con base en el tipo de institución de salud a la que se encuentra afiliada



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

De acuerdo con los datos reportados por el Censo 2020, se identifican porcentajes similares para la población general –no se presenta información por grandes grupos de edad o quinquenales–; si bien se reporta un 73% de población afiliada –esto es, 14% menos que la población adulta mayor reportada en la Encuesta Intercensal 2015–, de la cual el 51% es atendida por el IMSS, el 35% por el INSABI, el 8.8% por el ISSSTE, un 2.8% por instituciones privadas y el 1% por Pemex, la Defensa y/o la Marina Nacional.

Para el caso de la población general la afiliación puede venir por parte del cónyuge, los hijos o los padres (madre o padre).

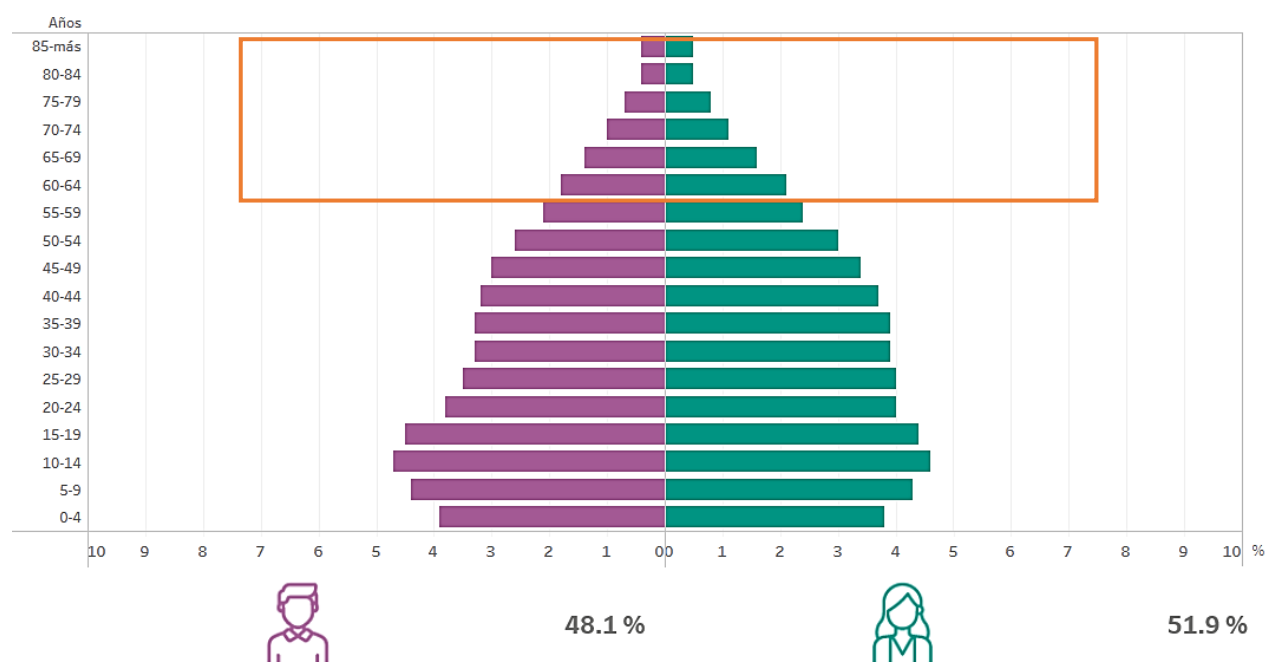
En suma, estas son las características sociodemográficas de la población adulta mayor en el país; veamos ahora las que corresponden a la población hidalguense mayor de 60 años.

2.3.2 Los adultos mayores hidalguenses

De acuerdo con datos del Censo 2020, en Hidalgo habitan 3,082 841 personas, lo que equivale al 2.4% de la población nacional, distribuidas en una extensión que corresponde al 1.1% del territorio mexicano.

De la cantidad referida de personas, 48.1% son hombres y 51.9% mujeres, esto es, hay 92 hombres por cada 100 mujeres. La edad mediana es de 30 años, lo que significa que el 50% de la población tiene esa edad o menos. La población hidalguense se distribuye por grupos quinquenales de la forma en que muestra la siguiente figura.

Figura 18 Pirámide poblacional por sexo, Hidalgo 2020



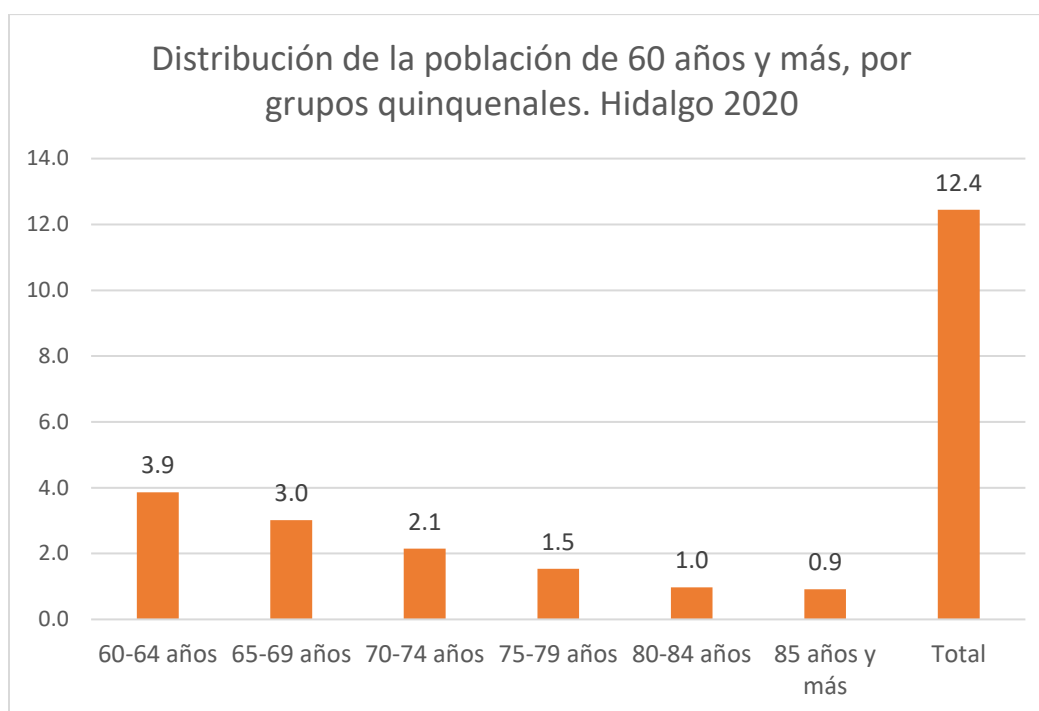
Fuente: Página web del INEGI, Datos de Población 2020. <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/> El recuadro no viene en el original.

Como puede observarse, una cantidad importante de personas se localizan en los grupos de 60 y más años, resaltados en la pirámide por un recuadro naranja. Así, del total de su población, Hidalgo cuenta con un 12.4% de adultos mayores, lo que equivale a 382 273 personas. En la figura 19 se muestra la forma en que se distribuyen por grupos quinquenales.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población¹⁹, en Hidalgo la esperanza de vida promedio es de 75 años; los hombres tienen una esperanza de vida de 72 años y las mujeres de 78.

Aquí es importante apuntar que, de acuerdo con algunos estudios (Montes de Oca, 2014; ONU Mujeres, 2018), las mujeres viven más, pero en peores condiciones de vida y salud. Esto es, los hombres viven menos años, pero con una mejor calidad de vida que las mujeres.

Figura 19 *Distribución porcentual de la población de 60 años y más, Hidalgo 2020*



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2020, INEGI.

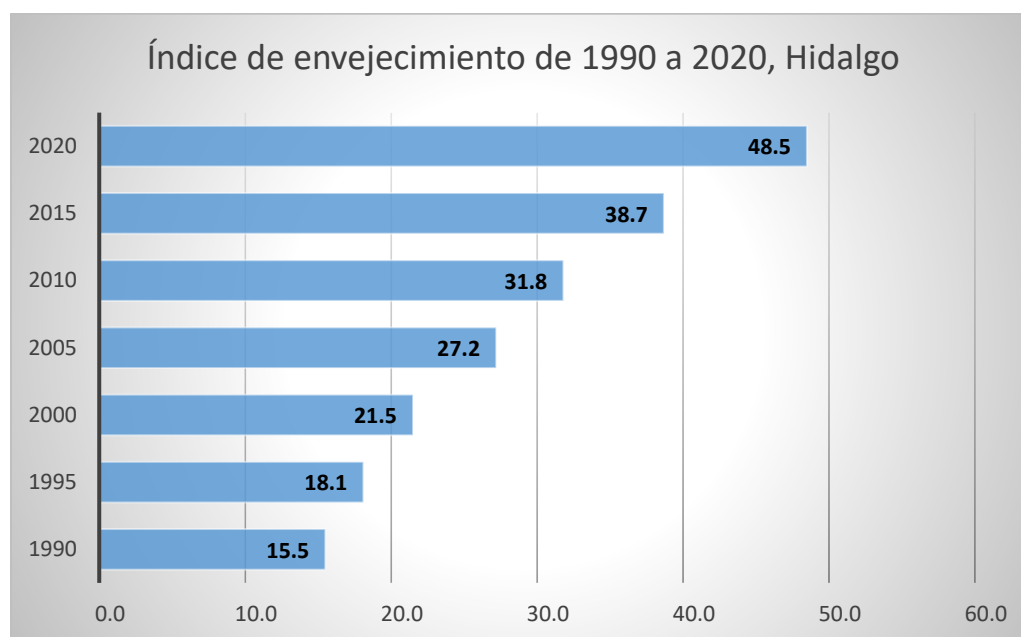
De forma similar a lo observado en el plano nacional, se identifica un acelerado incremento de la población de 60 y más años en Hidalgo, que supera por un punto porcentual el índice de envejecimiento nacional.

De hecho, si analizamos la figura 20 y la contrastamos con la 7, observaremos que el incremento ha sido más rápido a nivel estatal dado que para 1990 el índice era de 15.5 (contra 16 a nivel nacional) y para 2020 es de 48.5 (contra el 47.7 nacional). Esto quiere decir que, hoy día, en Hidalgo viven 48.5 personas adultas mayores por cada 100 niños y jóvenes menores de 15 años.

¹⁹ CONAPO, Indicadores Demográficos de México 1970-2050. Indicadores para Hidalgo 2020 http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index.html

Lo anterior resalta lo ya identificado (CENAPRECE, 2016), respecto al innegable hecho de que este grupo etario tiene la mayor tasa de crecimiento en todo el territorio nacional, sin que ello haya redundado en el desarrollo de políticas dirigidas a atenderlo cabalmente.

Figura 20 *Índice de envejecimiento Hidalgo*



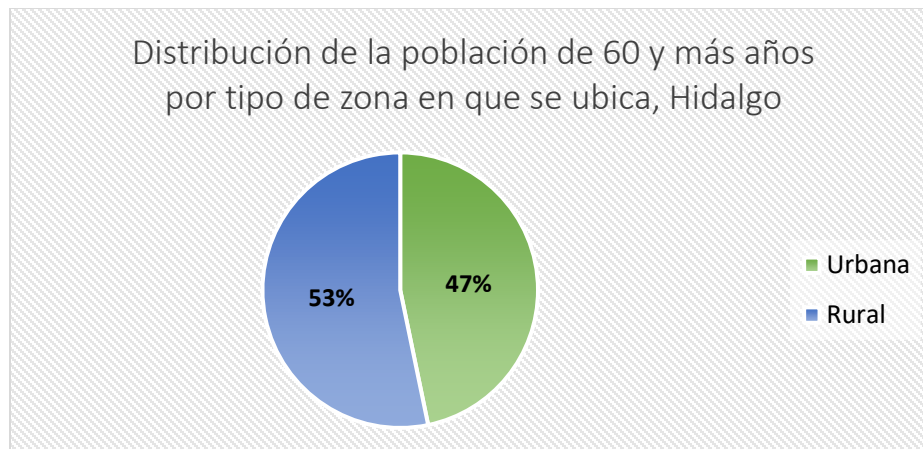
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2020, INEGI

Es importante señalar aquí que el índice de envejecimiento supera con mucho lo proyectado por el CONAPO, tanto en el plano nacional como en el estatal, en que para 2020 se proyectaba un índice de 29.6 y 29.9, respectivamente. Es decir, casi 20 puntos menos que la situación actual.

El índice de envejecimiento actual puede derivar en el escenario proyectado donde, para el año 2050, se espera que haya 89.6 personas adultas mayores por cada 100 jóvenes menores de 15 años; situación que ubica a Hidalgo en el octavo lugar del proceso de envejecimiento poblacional del país (CONAPO, 2016).

En relación con el tipo de contexto en el que habitan, se identifica que el 47% de la población adulta mayor hidalguense vive en zonas urbanas, mientras que el 53% habita en zonas rurales, como puede observarse en la siguiente figura.

Figura 21 Población adulta mayor hidalguense, con base en la zona donde habita



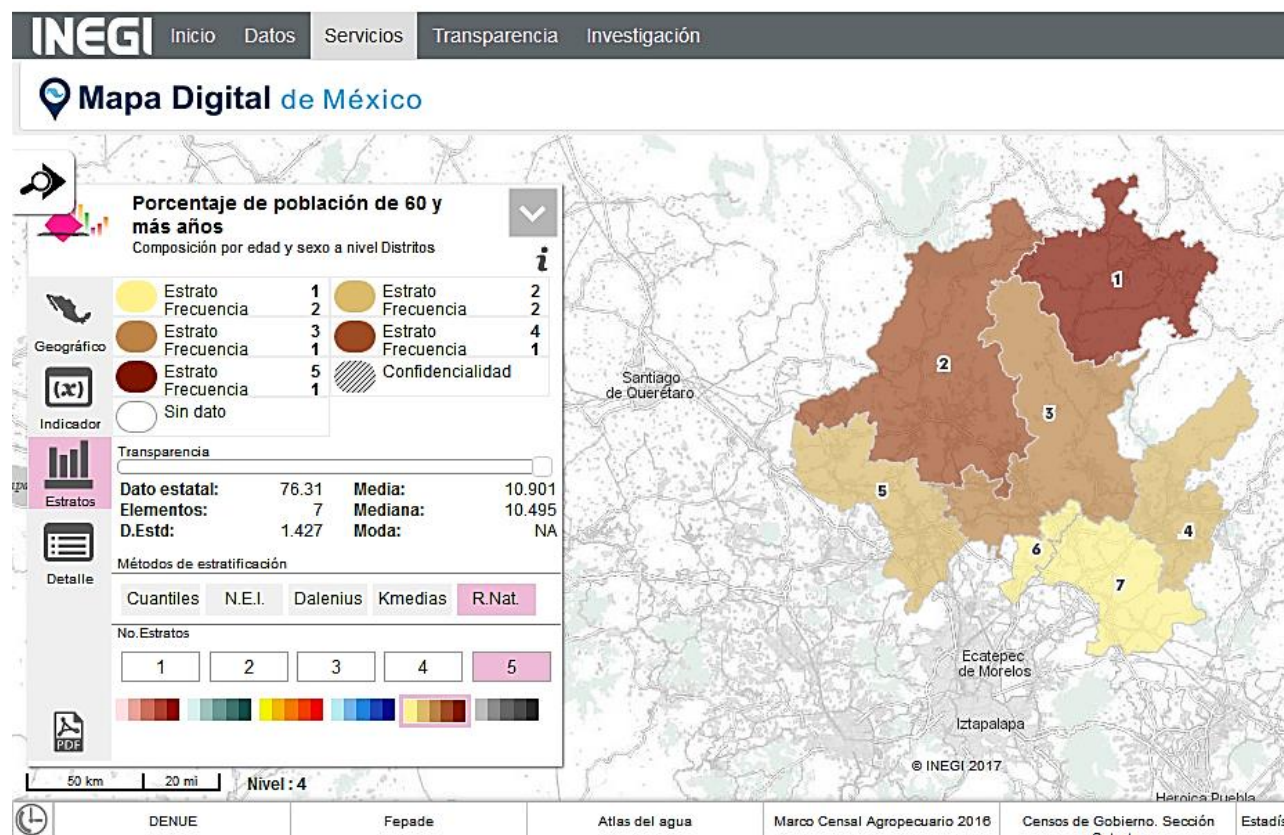
Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

Complementando esta información, en la figura 19 puede apreciarse que la población de 60 años y más se localiza de forma dispersa a lo largo del territorio estatal, con una baja variación porcentual en su localización en los siete distritos geoelectorales, que es menor a 4 puntos (INEGI Mapa Digital de México, 2020).

Así, y conforme a los distritos geoelectorales, la población de 60 y más años se distribuye en el territorio hidalguense de la siguiente forma (en orden ascendente): el 9.42% de la población de los distritos 6 y 7, el 10.32% en los distritos 4 y 5, el 11.38% en el distrito 3, el 12.31% en el distrito 2 y el 13.12% en el distrito 1.

Este punto, así como los de alfabetización y acceso a las TIC que veremos más adelante, constituye un aspecto a considerar en el diseño de políticas y programas dirigidos a este sector poblacional, en tanto se precisa de estrategias que no focalicen la atención en espacios urbanos, pues ello implicaría dejar fuera desde un inicio a más de la mitad de la población.

Figura 22 Distribución de la población de 60 y más años a nivel Distritos Geoelectorales, Hidalgo 2020



Fuente: Mapa Digital de México INEGI

<http://gaia.inegi.org.mx/mdm6/?v=bGF00jIzLjMyMDA4LGxvbjotMTAxLjUwMDAwLHo6MSxsOmMxMTFzZXJ2aWNpb3N8dGMxMTFzZXJ2aWNpb3M=>

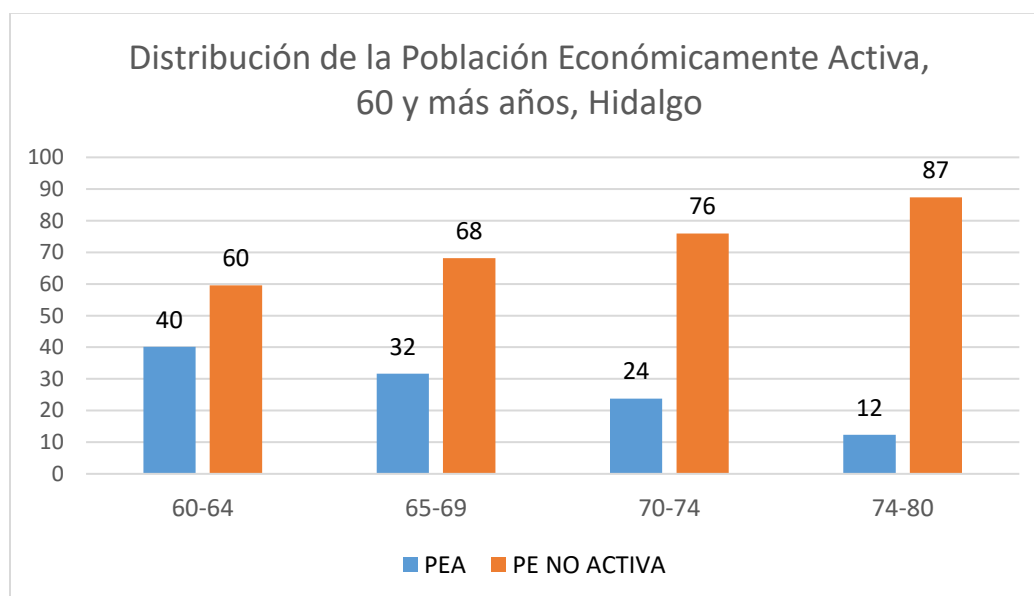
En relación con la etnicidad, se identifica que en Hidalgo 59,460 personas adultas mayores son indígenas, lo que equivale al 23.7% de la población de 60 y más años (INAPAM-SEDESOL, 2015). De acuerdo con datos sociodemográficos del Censo 2020 (INEGI), el 12.3% de la población habla alguna lengua indígena, siendo el náhuatl y el otomí las predominantes, con un 64.9% y 33.3%, respectivamente. Sobresale también que menos del 2% de la población se adscribe como afromexicana negra o afrodescendiente. Estos datos se presentan para la población general, sin considerar grupos de edad.

Por otro lado, y como se señaló en la sección que atiende al nivel nacional, se identifican características económicas, educativas, de estructura familiar y de salud que permiten tener elementos para identificar posibles riesgos o situaciones de vulnerabilidad.

Respecto de los aspectos económicos, de acuerdo con los datos del Censo 2020 (INEGI), el 61.1% de la población hidalguense es económicamente activa, con el 58.6% de hombres y 41.4% mujeres. De la población ocupada (98.1%) –la PEA considera tanto a la población ocupada como a la que se encuentra desocupada, pero buscando insertarse al mercado laboral– en general, sin considerar grupos de edad, 97.6% son hombres y 98.8% mujeres.

En cuanto a la PEA que cuenta con 60 y más años, en la figura 23 se observa un fenómeno similar al apreciado a escala nacional, incluso en los porcentajes por grupos quinquenales, de forma que es notorio el incremento de población no activa (económicamente), conforme se incrementa la edad.

Figura 23 Población adulta mayor hidalguense, con base en su actividad económica



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

Como puede apreciarse, el 40% de la población de 60 a 64 años es económicamente activa, porcentaje que va decreciendo a 32% en el grupo de 65 a 69, a 24% en el de 70 a 74 años y a 12% en el de 74 a 80 años. Cabe enfatizar aquí lo ya referido a nivel nacional, relacionado con que se requiere analizar si la disminución está relacionada no solamente con aspectos de salud, sino, y tal vez en primer lugar, con políticas laborales en las que los adultos mayores son considerados como “población no productiva”.

Ahora bien, en relación con la población que se reporta como no económicamente activa, sobresale, de forma similar a lo que acontece en el plano nacional, el hecho de que el mayor porcentaje se dedica a labores del hogar, mientras que ni siquiera el 0.1% de este grupo etario reporta actividades relacionadas con estudiar, como puede apreciarse en la figura 21.

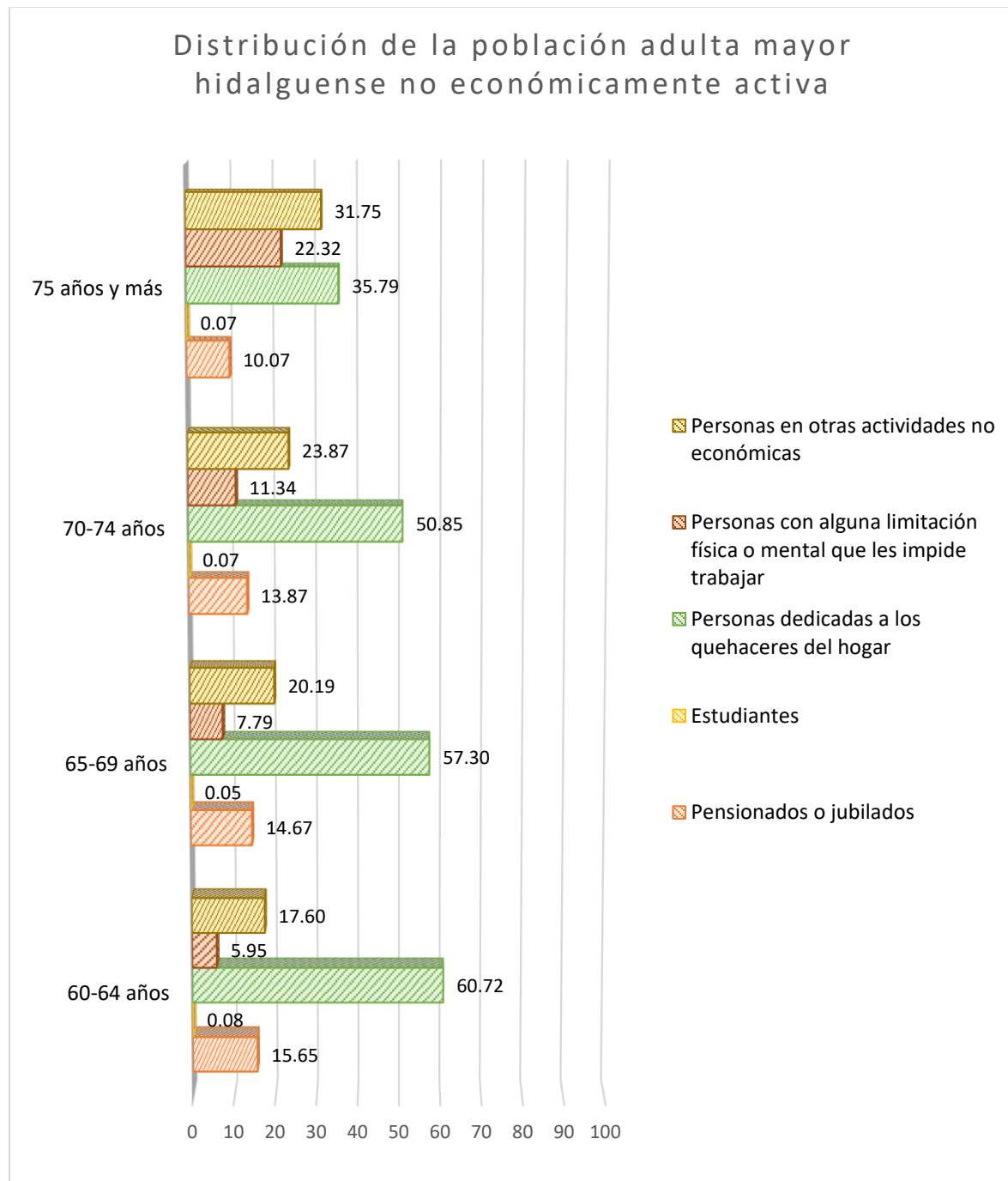
Resalta también el bajo porcentaje de personas jubiladas o con derecho a una pensión contributiva, que no alcanza el 16% del grupo de AM; es decir, diez puntos porcentuales menos que a nivel nacional.

En esa figura se observa la misma tendencia que a nivel nacional, donde conforme avanza la edad se reporta un mayor porcentaje de personas que realizan “otras actividades no económicas”. Así, puede decirse que las labores del hogar y el trabajo de cuidados absorbe un porcentaje importante del tiempo y las actividades de las personas AM hidalguenses.

Por otro lado, y en relación con el ámbito educativo se mantienen los aspectos identificados en el panorama nacional: la alfabetización y la escolaridad. En cuanto al porcentaje de alfabetización, los datos señalan que 63% de los adultos mayores reportan estar alfabetizados.

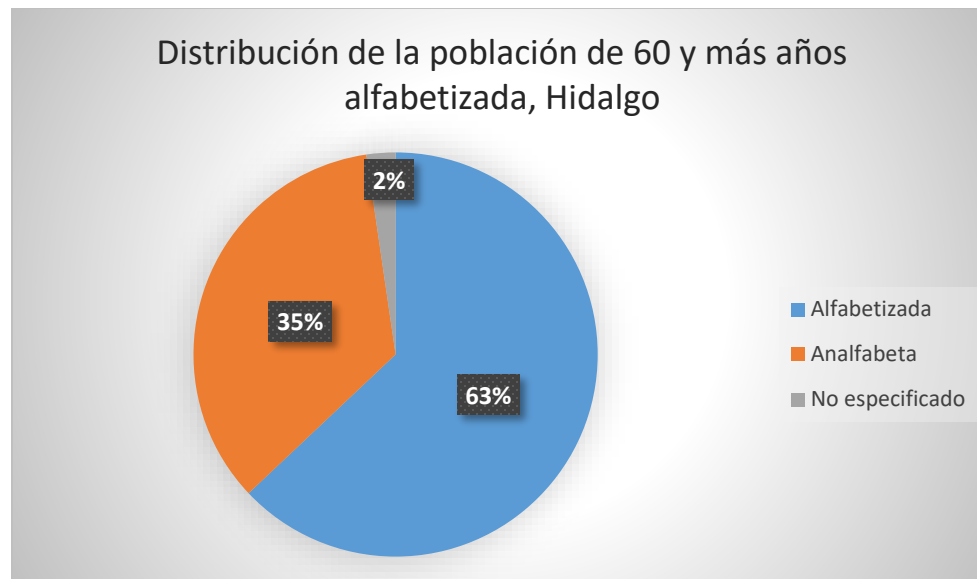
Se identifica que la situación de analfabetismo se recrudece en el ámbito estatal, de forma que el 35% de la población AM es analfabeta y, de manera similar al nivel nacional, 2% se reporta como “no especificado”, como puede apreciarse en la figura 24.

Figura 24 Actividades de la población adulta mayor hidalguense no económicamente activa



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

Figura 25 Población adulta mayor hidalguense alfabetizada



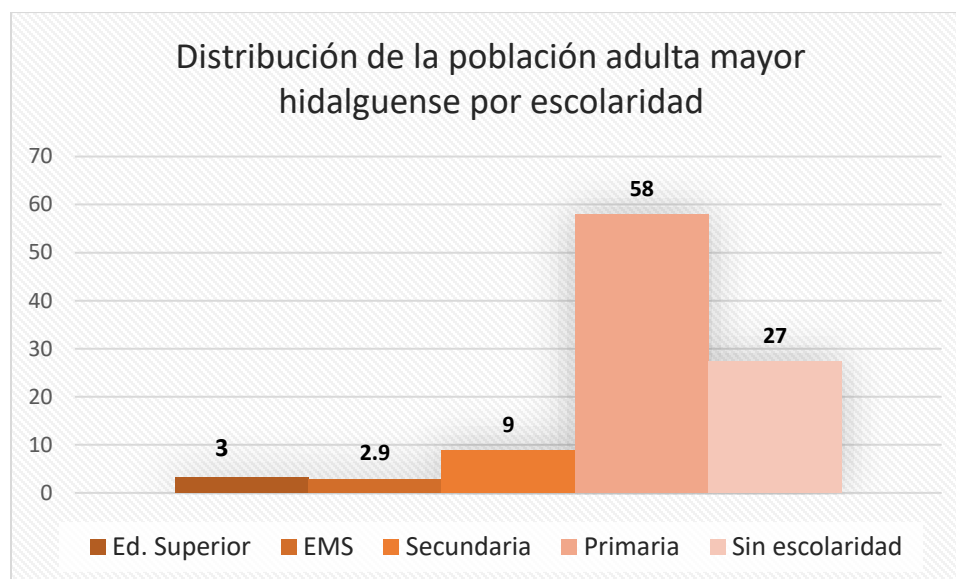
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

Aquí cabría hacer la misma observación que a nivel nacional, en cuanto a que el grupo que se reporta como “no especificado” puede deberse al hecho de que algunas personas saben leer, pero no escribir.

Esta podría ser una explicación a la discrepancia que encontramos en los datos, dado que el porcentaje de analfabetismo reportado aquí es 5 puntos porcentuales más bajo que el referido por la Encuesta de Salud, Bienestar y Envejecimiento –SABE Hidalgo (CENAPRECE, 2016) –, que señala un 40.2% de adultos mayores analfabetas.

En relación con la escolaridad, el 27% de la población de 60 y más años no cuenta con escolaridad, mientras que la mayoría, el 58%, estudió la primaria –de forma similar a lo observado a nivel nacional–. Como puede observarse en la figura 26, el porcentaje de escolaridad disminuye en los niveles educativos más altos, de forma que 9% estudió la secundaria, 2.9% la educación media superior y solamente el 3% alcanzó la educación superior –es decir, 7 puntos porcentuales por debajo del nivel nacional–.

Figura 26 Población adulta mayor hidalguense, con base en su grado de escolaridad



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

Es notorio que la suma de los porcentajes de adultos mayores con educación secundaria, media superior y superior es apenas poco más de la mitad de la población sin escolaridad. El promedio de años de escolaridad para este grupo a nivel estatal es de 4.2 años (INEGI, 2015; INEGI y Gobierno del Estado de Hidalgo, 2017), lo que implica que el promedio de la población no alcanza a tener primaria completa. Lo anterior quiere decir que, si bien muchos reportan haber asistido a la escuela primaria, un buen número de ellos no cursaron los 6 años.

Así, puede decirse que el nivel educativo de los adultos mayores en Hidalgo es bajo, siendo que menos del 20% cursó estudios posteriores a la educación básica (INEGI y Gobierno del Estado de Hidalgo, 2017).

Como ya se apuntaba en el apartado nacional, estos datos son relevantes para las posibilidades de empleabilidad de este sector poblacional (mantenimiento del estatus laboral o inserción). También se identifica que son relevantes para la participación ciudadana, especialmente en tiempos como los actuales donde ya no solamente se precisa de alfabetización entendida en la forma tradicional sino digital, a fin de tener acceso a los diversos servicios y esferas de comunicación.

Aunada a la necesaria alfabetización digital se identifica la posibilidad de contar con la infraestructura y dispositivos de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), que permitan el acceso a vida social, de forma que puedan participar de la comunidad estatal y nacional —en tiempos previos a la contingencia sanitaria por el COVID-19 se hablaba de acceso a la

comunidad mundial o global, hoy día ha quedado mostrado que las TIC son indispensables para la comunicación y participación social en escala local, estatal y nacional—. La figura 24 muestra la disponibilidad de TIC en los hogares hidalguenses.

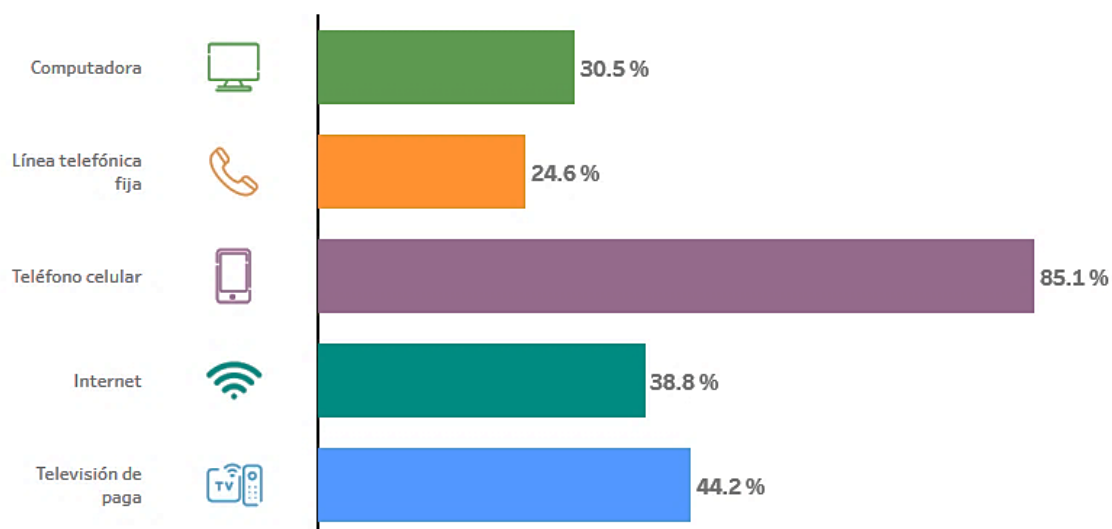
Si bien estos datos se refieren a las viviendas hidalguenses en general, sin especificar grupos de edad de los habitantes, puede observarse que el número de viviendas que cuenta con internet no alcanza el 40%, mientras que las viviendas con computadora llegan apenas al 30%. Es relevante tener estos datos en consideración al momento de analizar las posibilidades reales de acceso a servicios y/o espacios formativos “a distancia” o “en línea”. Sobre este punto volveremos más adelante.

Figura 27 Disponibilidad de Tecnologías de la Información y la Comunicación en la vivienda, Hidalgo 2020



Vivienda

Disponibilidad de TIC



Fuente: Página web del INEGI, Datos de Población 2020. <https://www.inegi.org.mx/>

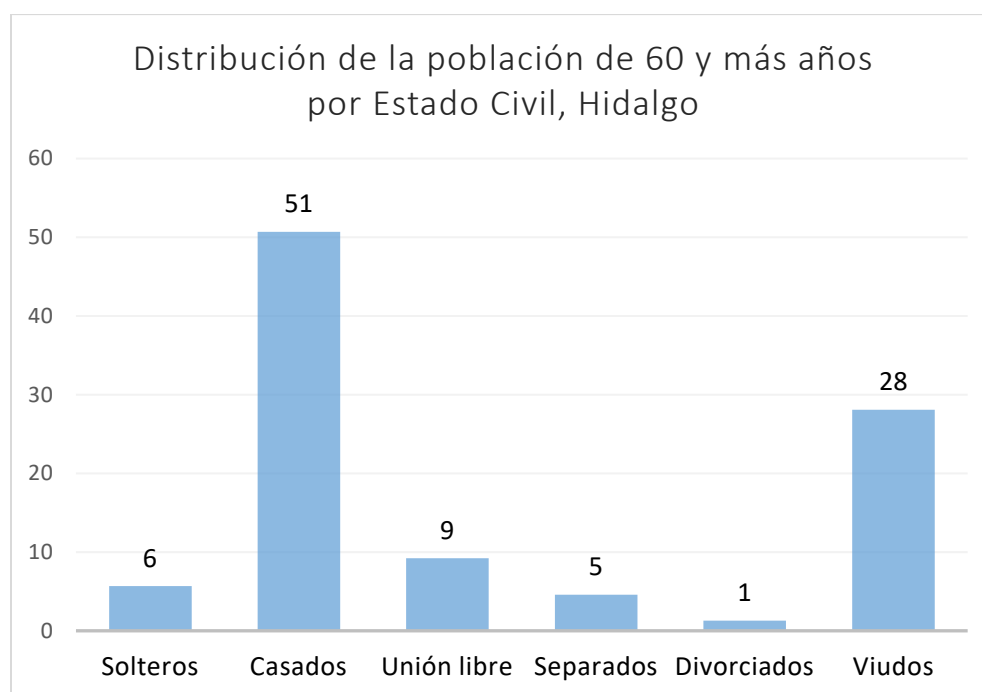
Por otra parte, y respecto del tipo de hogares en que habita la población adulta mayor hidalguense, se identifican las mismas características que a nivel nacional, relacionadas con su estado civil, tipo de hogar en que habitan y número hogares en los que fungen como jefes de familia.

De acuerdo con su estado civil, se observa una distribución similar a la referida en el plano nacional; por lo que poco más de tres cuartas partes se agrupan en dos categorías: el 51% es casada

y 28% viuda. Se identifica que 6% es soltera, 9% vive en unión libre, 5% está separada de su pareja y apenas el 1% es divorciada, como puede apreciarse en la figura 28.

En ella se ratifica la baja tendencia al divorcio comentada en el apartado dedicado al panorama demográfico nacional, asociada a los usos y costumbres de las generaciones que contrajeron matrimonio antes de los años '80 del siglo XX.

Figura 28 Estado civil de la población adulta mayor hidalguense



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

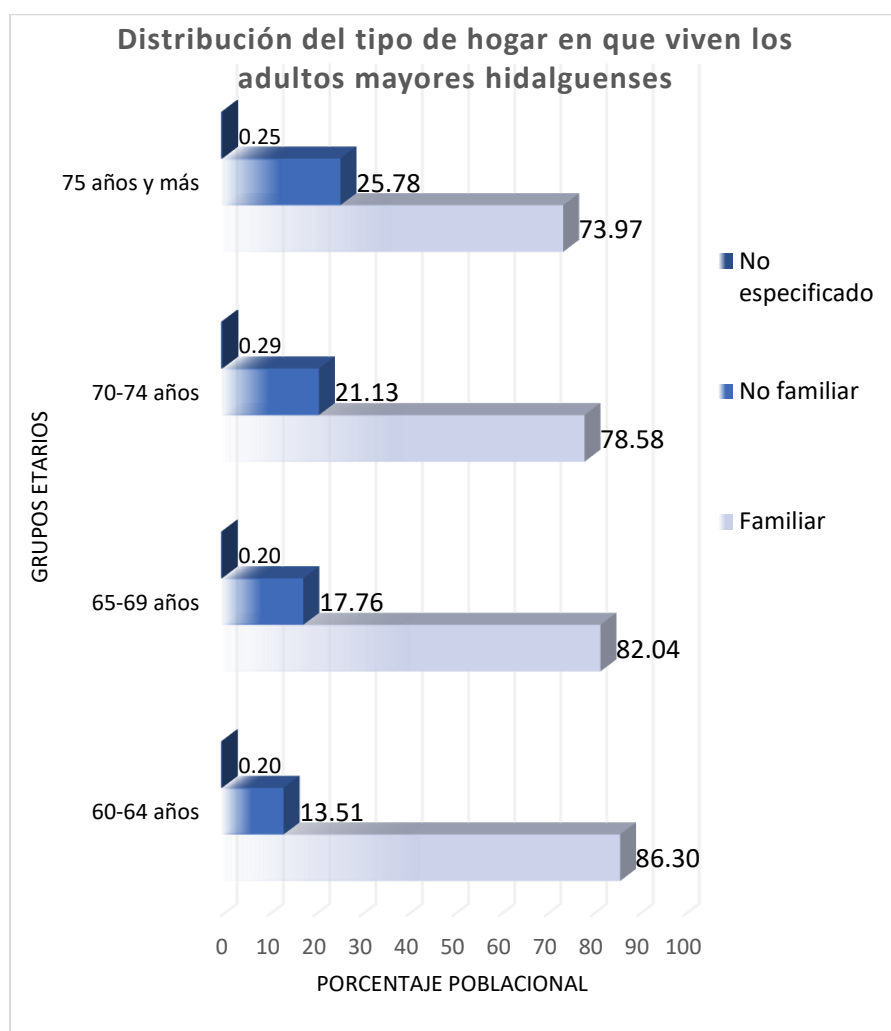
En relación con el tipo de hogar en que habitan las personas de 60 y más años en Hidalgo, se identifica que el 80% viven en un hogar familiar, situación que baja 6 puntos porcentuales en la población de 75 y más años, como se muestra en la figura 29. Como ya se comentó, estas cifras hablan de una baja cantidad de personas institucionalizadas.

Cabe señalar aquí que, de acuerdo con el INEGI²⁰, un hogar familiar es aquel en el que al menos uno de los integrantes tiene parentesco con la jefa o el jefe del hogar; y pueden subdividirse en hogares nucleares, ampliados y compuestos.

²⁰ Para mayor referencia consultar la página del INEGI
<http://www.cuentame.inegi.org.mx/poblacion/hogares.aspx?tema=P>

Según la estructura familiar, los datos indican que, del 80% de adultos mayores que viven en un hogar familiar en Hidalgo, el 61.3% es jefe de familia (INEGI, 2015). Esto implica que las personas que viven con ellos los identifican como la persona de referencia, siendo que en algunos casos dependen de sus ingresos y de su toma de decisiones.

Figura 29 Tipo de hogar de los adultos mayores hidalguenses



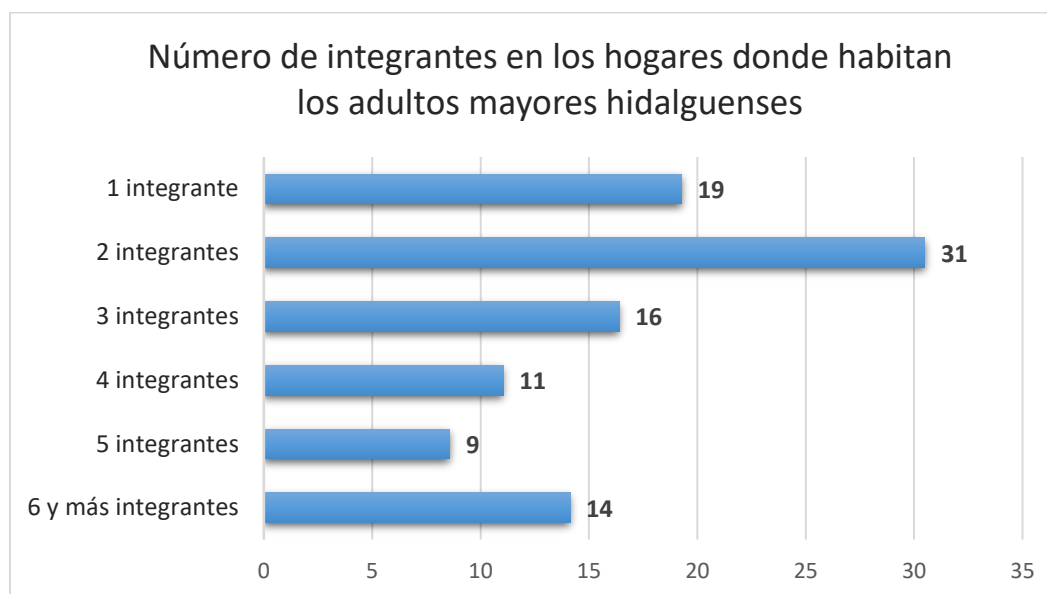
Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

Ahora bien, en nuestro país, es frecuente que las personas de 60 y más años vivan solas, de forma que se considera que viven en un hogar no familiar (unipersonal), disminuyendo así aún más el número de personas que pueden identificarse como institucionalizadas.

En el caso de Hidalgo, 19% de las personas adultas mayores viven en un hogar unipersonal; el mayor porcentaje, 31%, vive con otra persona, esto es, en un hogar de dos integrantes. De ahí en

adelante se observa una disminución porcentual, que repunta en el grupo de 6 y más integrantes, como puede apreciarse en la siguiente figura.

Figura 30 *Integrantes en los hogares de los adultos mayores hidalguenses*



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

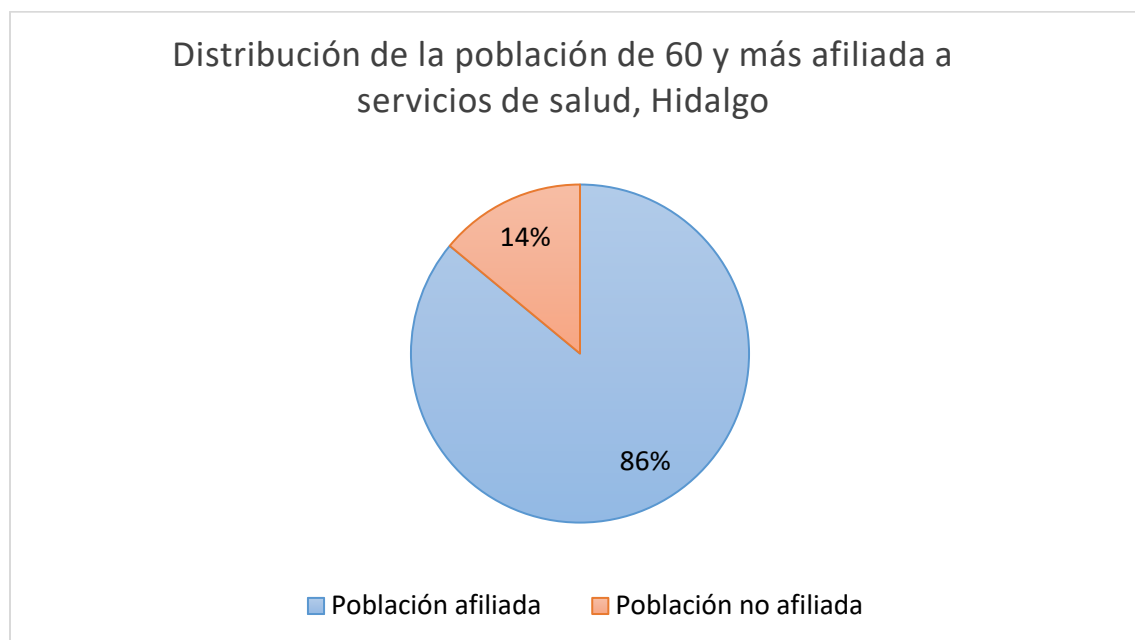
Estos datos nos permiten observar que la tendencia es que, conforme avanza la edad, las personas vivan solas o con su pareja, como sucede con el 50% de la población AM hidalguense.

Por otro lado, y en relación con el ámbito de la salud, se reporta afiliación a servicios de salud, tipo de servicio con el que cuentan, principales enfermedades en la población AM, datos sobre salud mental, específicamente en relación con el deterioro cognitivo y deterioro para realizar actividades básicas de la vida diaria (ABVD) y actividades instrumentales de la vida diaria (AIVD)²¹.

²¹ Las actividades básicas de la vida diaria (ABVD) incluyen las que requiere un humano para ser funcional: levantarse de la cama o silla, ir al baño, comer por sí mismo, vestirse, bañarse. Las actividades instrumentales de la vida diaria (AIVD) son actividades más complejas, con mayor requerimiento de autonomía personal e interacción con el medio, y que aparecen más precozmente que los déficits en las ABVD. Incluyen actividades como: capacidad de usar el teléfono, elaboración de la propia comida, tareas domésticas básicas (fregar los platos, tender camas, limpiar la casa), compras, lavado de la ropa, uso de la medicación, uso de medios de transporte y utilización del dinero (Arenas, Navarro, Serrano y Álvarez-Ude, 2019 p.532).

En relación con la afiliación a servicios de salud, la mayor parte de la población de 60 y más años en Hidalgo, 86%, está afiliada a algún servicio de salud, de acuerdo con información proporcionada por la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

Figura 31 Población adulta mayor afiliada a servicios de salud en Hidalgo



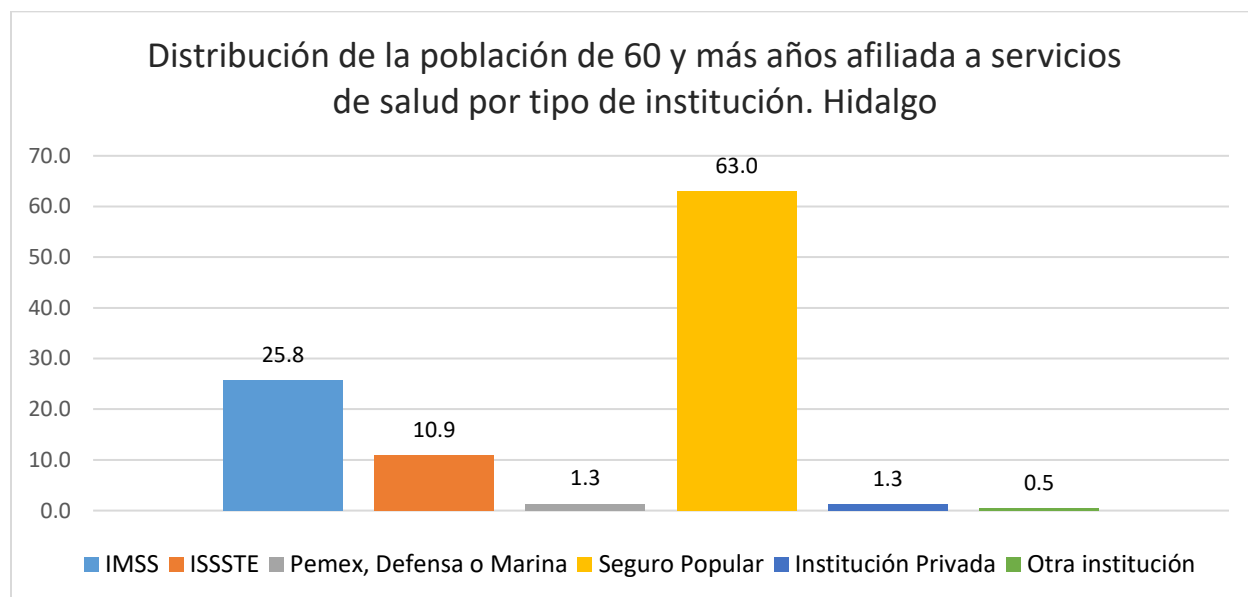
Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

De este alto porcentaje, en 2015 poco más de tres quintas partes recibía atención por estar inscrita al Seguro Popular; mientras que poco más del 25% era atendido por el IMSS, seguido del 10.9% atendido por el ISSSTE y un muy bajo porcentaje —el 1.3%, en cada caso— era atendido por servicios de Pemex, la Marina, la Defensa Nacional o en instituciones privadas, situación que puede apreciarse en la figura 32.

Destaca la diferencia porcentual entre los atendidos por el Seguro Popular y el IMSS dado que a nivel nacional se identificó que ambos servicios atendían, cada uno, a 40% de la población adulta mayor, cosa que no sucede en Hidalgo.

Es importante recordar que la discrepancia entre el porcentaje de personas afiliadas a servicios de salud del IMSS e ISSSTE y el que tiene protección social con derecho a una pensión contributiva (revisado páginas arriba), se debe a que las personas pueden ser afiliadas por su cónyuge o sus hijos.

Figura 32 Población adulta mayor hidalguense, con base en el tipo de institución de salud a la que se encuentra afiliada



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

De acuerdo con datos del Censo 2020, el porcentaje de población general –sin considerar grupos de edades– afiliada a algún servicio de salud en Hidalgo es de casi 70%. Y, de manera similar a lo que vimos en la gráfica anterior en relación con el Seguro Popular, el porcentaje más alto –poco más del 50%– es atendida por el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI)²², como muestra la figura 33.

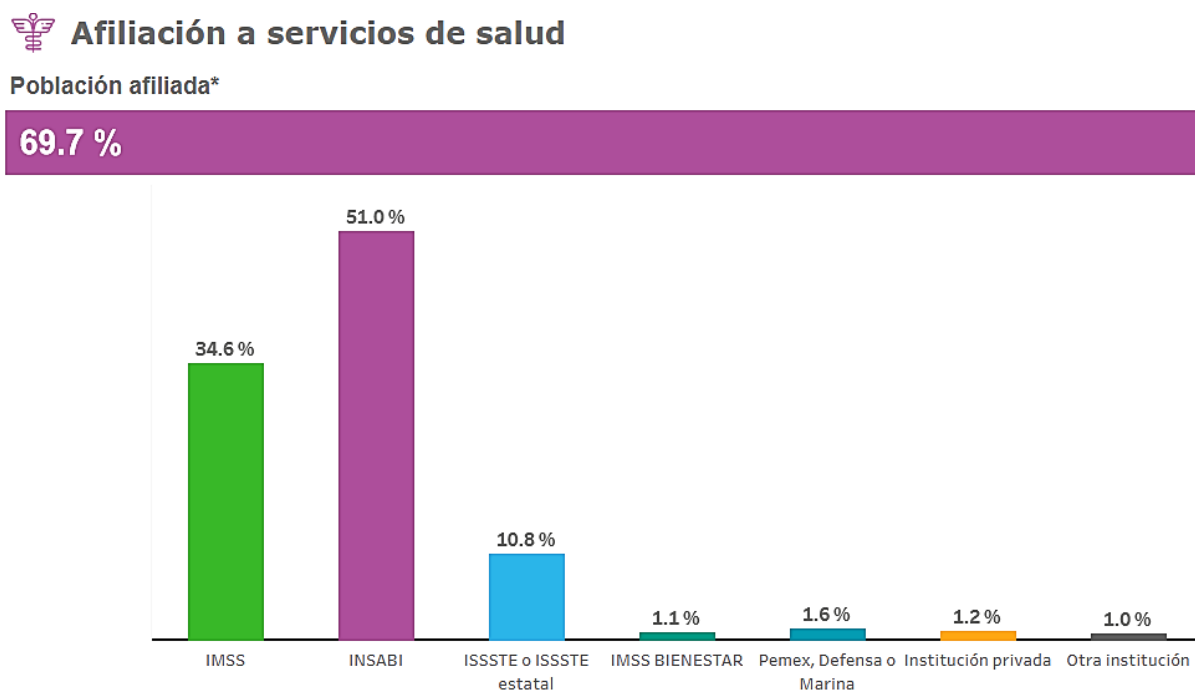
Aun así, y como pudo apreciarse en el apartado nacional, destaca que el sistema de salud no ha logrado la cobertura universal, si bien ha habido un avance, tal como lo reportaba el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL), al señalar que “el porcentaje de

²² Éste es un organismo descentralizado, sectorizado en la Secretaría de Salud. Según información de su página web “tiene por objeto proveer y garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a las personas sin seguridad social”. Consultado en <https://www.gob.mx/insabi/que-hacemos>

personas sin acceso a servicios salud se ha reducido de 29.2% en 2010 a 18.2% en 2014 (CONEVAL, 2017)". (Macías y Villarreal, 2018 p.102)

Como puede apreciarse, en el caso de Hidalgo el porcentaje es todavía más alto que lo reportado por el CONEVAL, pues la población sin servicios públicos de salud es del 30.1%.

Figura 33 *Distribución de la población total afiliada a servicios de salud (incluye afiliaciones múltiples), Hidalgo 2020*



Fuente: Página web del INEGI, Datos de Población 2020. <https://www.inegi.org.mx/>

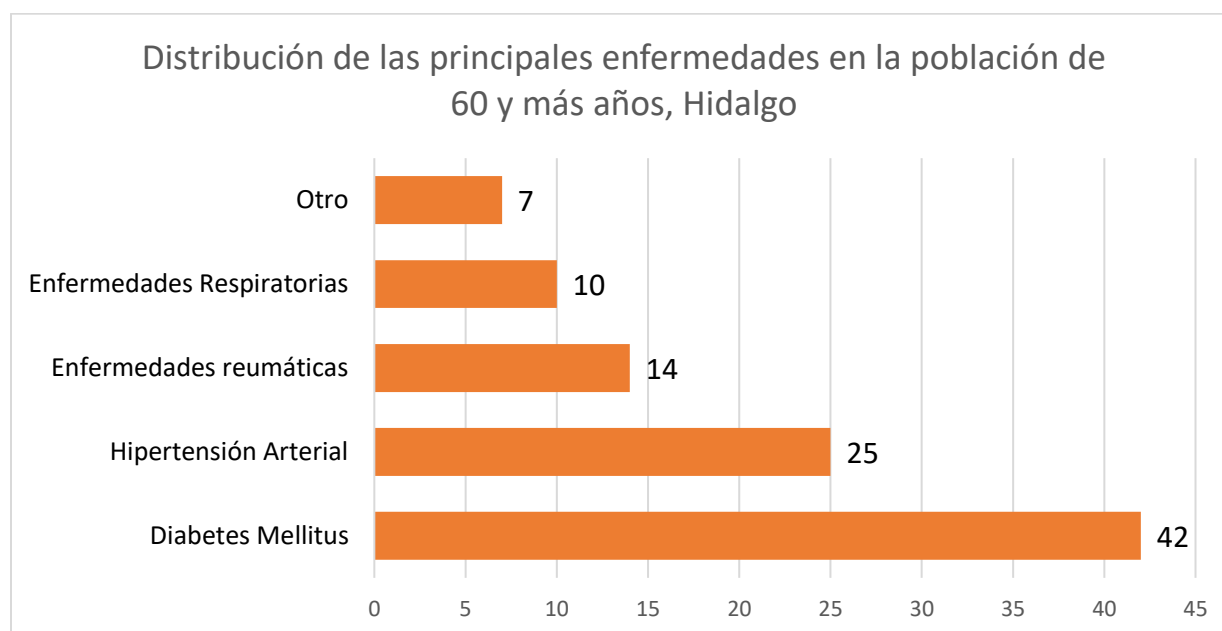
Con respecto al perfil epidemiológico de las personas adultas mayores en Hidalgo, la figura 34 muestra que la Diabetes Mellitus es la enfermedad más recurrente, con 42%, seguida de la hipertensión arterial, con 25%, mientras que el resto de los padecimientos tienen una distancia de más de 10 puntos porcentuales; se reporta un 14% de población con enfermedades reumáticas, 10% con respiratorias y 7% con otras enfermedades variadas.

Cabe señalar que el cambio demográfico está asociado al cambio del perfil epidemiológico, donde las enfermedades crónico-degenerativas no transmisibles (ENT²³) destacan por los altos

²³ De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, las ENT, también conocidas como enfermedades crónicas, tienden a ser de larga duración y resultan de la combinación de factores genéticos, fisiológicos, ambientales y conductuales. Los principales tipos de ENT son las enfermedades cardiovasculares (como los ataques cardíacos y los

costos que implican a los sistemas de salud pública (Macías y Villareal, 2018). En la población hidalguense se ha identificado a la diabetes mellitus como primera causa de defunción en 2010 (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2016).

Figura 34 Principales enfermedades en la población adulta mayor hidalguense



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la INEGI 2014.

Con base en los datos y cifras nacionales se observa que, a partir de 2017, el 13% de la población adulta mexicana tenía diabetes, cifra que es más del doble del promedio de la OCDE, y el porcentaje más alto entre los países miembros.

De hecho, México tiene la tasa más alta de ingresos hospitalarios por diabetes (OCDE, 2019) y, de acuerdo con los datos de la misma organización, el 52% de toda la atención médica fue financiada por el gobierno, por lo que el país tiene la segunda mayor proporción de gastos de bolsillo de los hogares, que representaron un 41% adicional del gasto en salud.

Dado el gasto público en salud, que se estima en 3,430 millones de dólares al año en su atención y complicaciones (ENSANUT, 2012), es relevante considerar la alta incidencia y

accidentes cerebrovasculares), el cáncer, las enfermedades respiratorias crónicas (como la enfermedad pulmonar obstructiva crónica y el asma) y la diabetes.

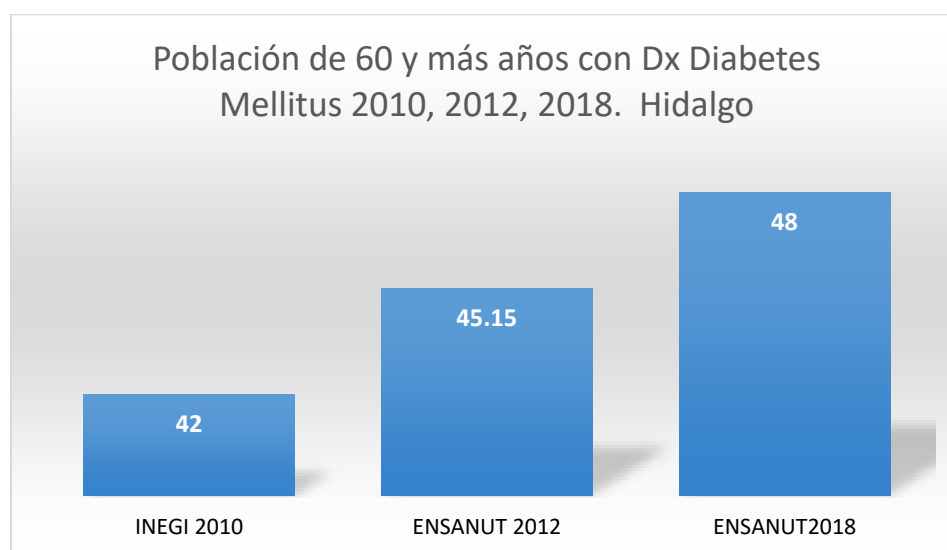
Las ENT afectan desproporcionadamente a los países de ingresos bajos y medios, donde se registran más del 75% (32 millones) de las muertes por ENT.

Para mayor referencia consultar <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>

prevalencia de Diabetes Mellitus entre la población adulta mayor hidalguense, en tanto la atención a esta enfermedad se calcula puede llegar a tener costos de más de cuarenta mil pesos per cápita anuales (Macías y Villareal, 2018 p.115).

Considerando lo anterior, la siguiente figura muestra la evolución del fenómeno, ya que en Hidalgo se observa una tendencia de incremento de la diabetes de 3.15 puntos de 2010 a 2012, y de 3.5 de 2012 a 2018 (ENSANUT, 2018).

Figura 35 Población adulta mayor hidalguense con Diabetes Mellitus 2010 - 2018



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de INEGI 2010, y de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 y 2018, INEGI-INSP.

Este punto se retomará más adelante, en tanto se ha identificado que existe una correlación entre la escolaridad y la adherencia terapéutica o disposición a seguir las indicaciones médicas y llevar un control adecuado de la enfermedad (Mogollón, 2012).

Por otra parte, las investigaciones muestran que, si bien las personas adultas mayores pueden tener una o más enfermedades crónicas, ello no necesariamente está asociado con su salud mental.

Así, la estimación de deterioro cognitivo arroja luz sobre la capacidad de las personas para seguir siendo funcionales en su vida cotidiana e interacción social. De acuerdo con Pérez Martínez (2005), puede presentarse deterioro cognitivo muy leve o sin demencia, y deterioro cognitivo leve o con demencia dudosa, que se caracterizan por los siguientes aspectos:

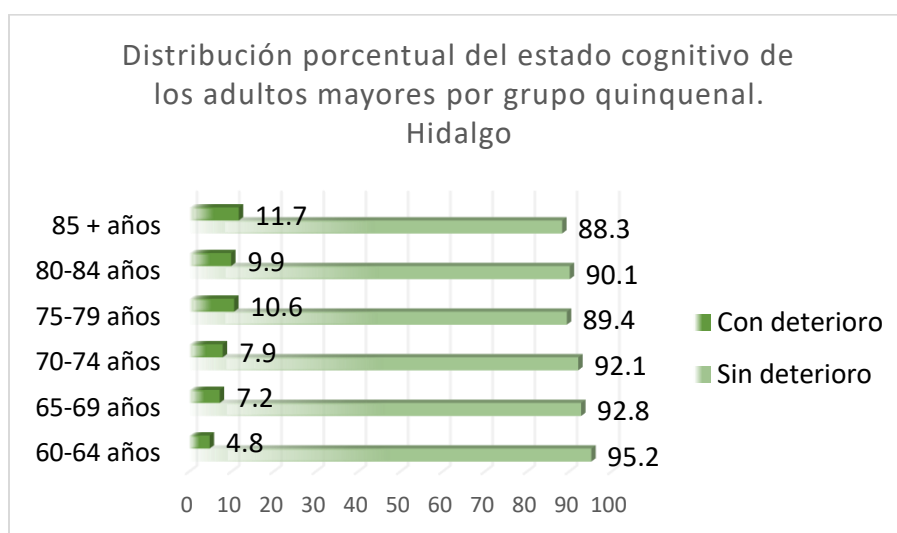
En el primer caso se trata de una persona que ofrece quejas repetidas de fallos o pérdida aislada de la memoria u olvidos frecuentes, sin que se sumen afectaciones de otras áreas cognitivas. Dicho déficit aparece principalmente cuando se intenta recordar el nombre de alguna persona, lista de objetos o hechos recientes, y suele surgir de manera fluctuante en dependencia de cambios de humor, no interfiere en las actividades de la vida diaria y se constata la normalidad de los test cognitivos breves [...]

En el segundo caso existe un trastorno más pronunciado de memoria y una o más de las siguientes áreas cognitivas afectadas discretamente: atención, aprendizaje, concentración, pensamiento, lenguaje, entre otras. Condiciona problemas solo para las tareas complejas previamente bien desarrolladas, pero el déficit no ocasionará grandes molestias ni interferirá en el funcionamiento ocupacional y social del individuo, es decir, no afectará su vida de relación, por lo que la naturaleza de los síntomas no permite el diagnóstico de demencia. (Pérez Martínez, 2005 p.2-3)

Por tanto, y en relación con el estado cognitivo, la Encuesta SABE Hidalgo (CENAPRECE, 2016), identificó que un bajo porcentaje de adultos mayores, menor a 7%, presentaron alguna alteración de la memoria.

La gráfica presentada en la figura 36 permite observar que el 95% de las personas de 60 a 64 años no tienen deterioro cognitivo, situación que disminuye conforme avanza la edad hasta llegar a un 88% en el grupo de las personas de 85 y más años.

Figura 36 *Deterioro cognitivo en la población adulta mayor hidalguense*



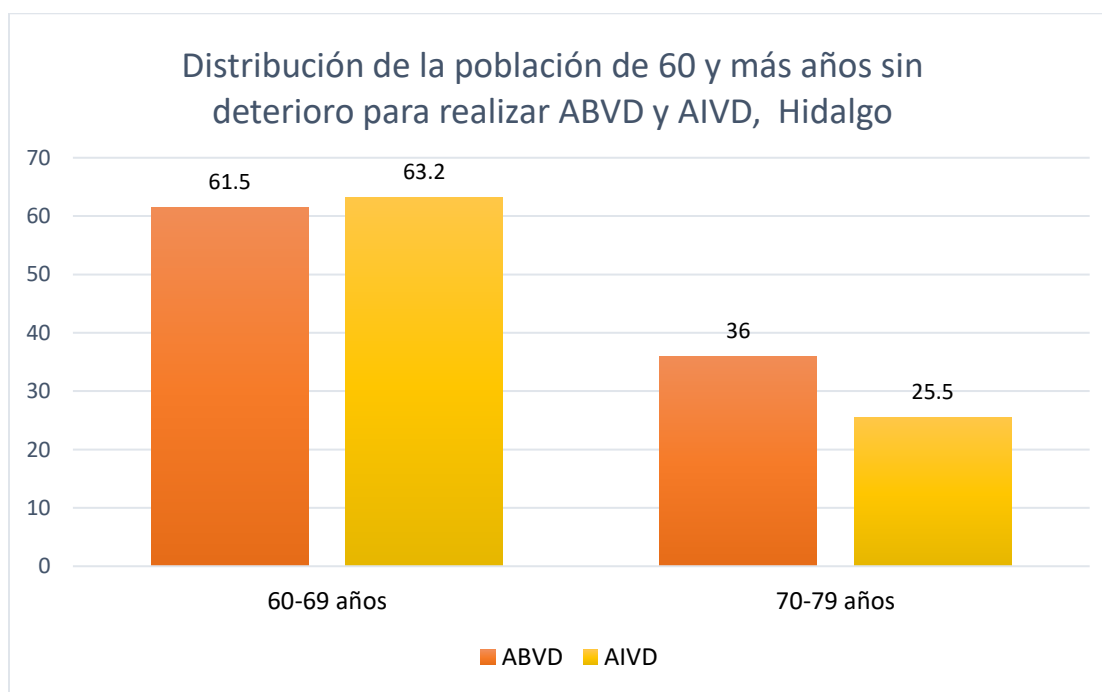
Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta SABE Hidalgo 2016, CENAPRECE.

Estrechamente relacionada con el deterioro cognitivo, pero sin ser condicionante, pues puede estar asociada con dificultades motrices o visuales, se encuentra la posibilidad de realizar actividades básicas e instrumentales de la vida diaria²⁴.

Con datos de la Encuesta SABE Hidalgo (CENAPRECE, 2016), se elabora el gráfico de la figura 34, donde se aprecia que el 61.5% de las personas entre 60 y 69 años no presentan deterioro para realizar actividades básicas de la vida diaria (ABVD), situación que se modifica en el grupo de edad de 70 a 79 años, donde solo el 36% reporta no tener deterioro para realizarlas.

En el caso de las actividades instrumentales de la vida diaria (AIVD), se observa que poco más del 63% de las personas de 60 a 69 años no presentan deterioro para realizarlas, porcentaje que cae drásticamente en la década siguiente, donde se reporta que 25.5% de las personas entre 70 y 79 años no tienen problemas para su realización.

Figura 37 Población hidalguense de 60 a 79 años sin deterioro para realizar ABVD y AIVD



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta SABE Hidalgo 2016, CENAPRECE.

Este es un punto de atención porque se observan aquí porcentajes más bajos de funcionalidad, si se comparan los porcentajes de población adulta mayor con deterioro cognitivo; por lo que puede

²⁴ Para mayor referencia ver nota a pie de página sobre ABVD y AIVD, páginas arriba.

derivarse que dicha baja en la funcionalidad es atribuible a aspectos no relacionados con la salud mental.

Dado que el objeto de investigación se delimita espacialmente en Hidalgo, se ha considerado pertinente realizar esta aproximación a los aspectos que reportan los indicadores demográficos, a fin de contar con elementos que robustezcan nuestro el discurso al momento de referirnos a este sector poblacional.

En síntesis, podemos decir que, en el año 2020 se identificaron 382 273 personas de 60 y más años en Hidalgo, lo que representa el 12.4% de la población estatal. Del total de personas adultas mayores, 48% son hombres y 52% son mujeres; respecto de su situación socioeconómica solamente el 27% de la población es económicamente activa, mientras que sólo el 13.5% cuenta con una pensión. Destaca que 22% de los adultos mayores viven solos, mientras que el 61% son jefes de familia en su hogar.

En relación con su estado civil, poco más de la mitad están casados, 51%, mientras que el 28% son viudos, casi el 10% vive en unión libre y el resto son solteros o separados. Respecto a su situación de escolaridad, el 35% es analfabeta, siendo que el promedio de escolaridad de este grupo etario es de 4.2 años.

Del total de adultos mayores en Hidalgo 53% viven en una zona rural y 47% en una urbana, distribuidos de forma proporcional –con menos de 4 puntos porcentuales de diferencia- en los siete distritos geoelectorales en que se divide el territorio estatal.

Con base en la información disponible se identifica que el 85.5% de los adultos mayores están afiliados a algún servicio de salud (IMSS, ISSSTE, Seguro Popular, otros). Se identifica Entre 2000 y 2020 la población adulta mayor creció aceleradamente, se duplicó (INEGI, 2020), tendencia que se mantiene en el país y en Hidalgo. Así también, la incidencia de Diabetes Mellitus en esta población se mantuvo constante entre 2010 y 2015, identificándose incremento en 2018 según los datos reportados por el INEGI y el Instituto Nacional de Salud Pública.

En Hidalgo se ha identificado una tendencia de incremento de la diabetes de 8.2 puntos de 2006 a 2012, y de 3.5 de 2012 a 2018, siendo que en este año el 12.8% de la población total del estado fue diagnosticada con Diabetes Mellitus, lo que lo posiciona como la 3ª entidad con el porcentaje más alto en el país, dado que la media nacional es de 10.3%; se considera que, de no atenderse el problema, éste seguirá creciendo.

Así también, cabe destacar que más de 60% de la población adulta mayor hidalguense no presenta deterioro para realizar ABVD y AIVD, así como el hecho de que alrededor del 90% no presenta deterioro cognitivo, lo que habla de un perfil adecuado para participar en procesos educativos.

Finalmente, entre las situaciones contextuales de los adultos mayores hidalguenses, destacan las socioeconómicas, ya que menos del 35% global (hombres y mujeres) tienen derecho a una pensión, más del 50% se reporta como no económicamente activo, así también, es significativo el porcentaje de hogares en los que el adulto mayor es jefe de familia, ya que se ubica alrededor del 60%, cifra que aumenta conforme avanza la edad, además de que arriba del 40% se compone de hogares ampliados (INEGI, 2015; SABE Hidalgo, 2016). Es decir, los adultos mayores sirven de apoyo no únicamente a su familia inmediata, sino a miembros de la sociedad que no están directamente vinculados a ellos.

Los aspectos aquí expuestos remiten a una realidad que contextualiza a las personas hidalguenses de más de 60 años, favoreciendo la aproximación sustentada a las políticas que, a la fecha, se han delineado a fin de atenderles en el área educativa.

Capítulo 3. Derechos humanos y políticas públicas para la atención de los adultos mayores

Desde inicios de la década de 1990 se observa un cambio de paradigma en el análisis del envejecimiento y la situación de las personas de edad, abordándose ambos temas desde la perspectiva de los derechos humanos. Este enfoque —que ha contado con un amplio respaldo de las Naciones Unidas— plantea fundamentalmente el imperativo ético y normativo de considerar a las personas de edad no como un grupo vulnerable que es objeto de protección, sino como titulares de derechos.
Bárcena, en Huenchuan, 2009 p.11

En este capítulo se presenta el marco desde el que se analizarán las políticas y acciones en el nivel de gobierno subnacional orientadas a la población adulta mayor, a fin de atender al objetivo específico de identificar las aportaciones del enfoque de derechos humanos al diseño de políticas públicas dirigidas a los adultos mayores en el estado de Hidalgo. Para ello, se recuperan los conceptos de exclusión y vulnerabilidad sociales, como herramientas conceptuales que favorecen la aproximación al enfoque de derechos humanos y la forma en que éste permea la hechura de políticas.

3.1 El enfoque de derechos humanos en las políticas y la Agenda 2030

Un aspecto que se ha identificado como recurrente en la revisión de la literatura sobre políticas públicas y adultos mayores, es que las políticas públicas para este sector poblacional se inscriben en la categoría de políticas sociales.

Se identifica que las políticas sociales dirigidas a su atención se han abordado desde la elaboración del recuento de las que: a) se han orientado a atender a este grupo poblacional desde

una perspectiva asistencialista (Muñoz, 2010; Subirats y Pérez Salanova, 2012; Razo-González, 2014; Vera, 2016) o b) precisan desarrollarse y/o ajustar sus objetivos y hechura para responder al enfoque de derechos (Bruno y Acevedo, 2016; Subirats, 2018; Sámano, 2018; Flores y Leal, 2019), a fin de reconocer las necesidades y demandas poblacionales actuales sin menoscabo de su dignidad humana.

Las políticas sociales son aquellas que, de acuerdo con Cruces y Machinea (2010), orientan la gestión de servicios y prestaciones sociales y cuentan con una serie de principios para guiar la intervención pública en materia social. Los principios de la política social en México los encontramos en la *Ley General de Desarrollo Social*, publicada en el DOF en enero de 2004 —cuyas últimas modificaciones fueron en 2018—, y que desde entonces es brújula de los programas y políticas sociales en el país.

En el marco de la ley, la política de desarrollo social en nuestro país tiene como principios: la libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, transparencia y perspectiva de género.

Es importante señalar que, si bien en el documento se enuncia esta serie de principios, en los programas que se ejecutan se trabaja desde la lógica de hechura de políticas identificadas como modelo *top-down* (Subirats, 2008), esto es, desde la mirada del experto que diseña y desarrolla programas para los “necesitados” sin conocer realmente qué es lo que necesitan.

Además, se identifica que la lógica subyacente es de corte asistencialista, donde el discurso señala que se focaliza la atención para los que están en “desventaja” para “apoyarlos”, para “ayudarles”; pero no se realizan acciones que modifiquen sustancialmente las condiciones estructurales que les han colocado en tal situación (Betancor, 2015).

Así, y aun cuando los diferentes países de la región cuentan con principios orientadores para el desarrollo de su política social, desde la CEPAL se plantea que todos ellos deben de partir de tres pilares fundamentales para lograr el objetivo general de concreción de una ciudadanía plena: a) universalidad, que implica garantizar a todos los ciudadanos la protección y los beneficios fundamentales que aseguran su participación plena en la sociedad que los congrega. La universalidad es el principio rector que sustenta el sentido de pertenencia y cohesión social y, en última instancia, que brinda la gobernabilidad imprescindible para la construcción de un consenso social en torno al necesario desarrollo de una sociedad equitativa e incluyente; b) solidaridad, que

implica que la participación en el financiamiento y el acceso a los servicios y la protección social no tienen que estar unívocamente ligados; y c) eficiencia, como principio que orienta la organización y la gestión global de los servicios y prestaciones sociales (Cruces y Machinea, 2010). Este último principio es de tipo instrumental, y se aboca a la consecución de una plena ciudadanía económica y social en un contexto de recursos públicos escasos, al garantizar los mejores resultados posibles con un determinado volumen de recursos.

Esta perspectiva se inscribe en el enfoque de derechos que señalábamos líneas arriba. Este enfoque comprende tanto los derechos humanos suscritos por los países miembros de la ONU —con base en la Declaración Universal de los Derechos Humanos²⁵— y de otros organismos supranacionales como la OEA, en sus diversas convenciones. La siguiente figura muestra los tratados más relevantes en materia de derechos humanos.

Figura 38 *Tratados y/o Convenciones más relevantes en materia de DDHH y año de adopción*

Tratado / Convención	Año de adopción
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial	1965
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1966
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1966
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer	1979
Convención contra la Tortura, y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	1984
Convención sobre los Derechos del Niño	1989
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias	1990
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	2006
Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas	2010

Fuente: SCJN (2022). Diplomado en Derechos Humanos.

²⁵ La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un documento que marca un hito en la historia de los derechos humanos. Elaborada por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales, la Declaración fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su (Resolución 217 A (III)) como un ideal común para todos los pueblos y naciones. La Declaración establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero y ha sido traducida a más de 500 idiomas. La DUDH es ampliamente reconocida por haber inspirado y allanado el camino para la adopción de más de setenta tratados de derechos humanos, que se aplican hoy en día de manera permanente a nivel mundial y regional (todos contienen referencias a ella en sus preámbulos). Fuente: Página web de la ONU. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Para implementar las acciones y dar seguimiento a las medidas derivadas de los diferentes Tratados y/o Convenciones, se precisa de Órganos de los Tratados, que son comités de expertos independientes que se encargan de supervisar la aplicación de los acuerdos en el marco de cada tratado de DDHH. Así, se identifican los siguientes.

Figura 39 Órganos de los Tratados más relevantes en materia de DDHH

COMITÉ	ACRÓNIMO
Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	CERD
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	CESCR
Comité de Derechos Humanos	CCPR
Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	CEDAW
Comité contra la Tortura	CAT
Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	SPT
Comité de los Derechos del Niño	CRC
Comité para la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares	CMW
Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad	CRPD
Comité contra la Desaparición Forzada	CED

Fuente: SCJN (2022). Diplomado en Derechos Humanos.

Por su parte, los derechos sociales son aquellos que devienen de las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que apuntan al derecho a una vida digna y de calidad. Así, y aun cuando no están enunciados como tales en nuestra Constitución Política, puede decirse que se abocan a las condiciones de justicia e igualdad, como los que se derivan de los artículos 2º, 3º, 4º; y que posibilitan una adecuada inserción a condiciones que favorecen el desarrollo social, como el acceso a la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y todas las medidas que favorezcan vivir sin discriminación.

Consideramos importante destacar que coincidimos con algunos autores cuando señalan que el camino para lograr un régimen de bienestar digno “comienza por generar conocimiento de las condiciones, oportunidades y problemas que enfrenta la población que envejece, con objeto de identificar estrategias y posibilidades” (Ham, 2003 en Bruno y Acevedo, 2016).

Puede señalarse entonces que el enfoque de derechos en políticas públicas, de acuerdo con la CEPAL (2006), busca orientar el desarrollo de dichas políticas dentro de un marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Si bien esto aplica para los países de la región —América Latina—, nuestro país no ha quedado la margen de los impactos del enfoque de derechos, como se ha dado en llamar a este “marco conceptual que busca contribuir al proceso de desarrollo humano y orientar las acciones necesarias para dar cumplimiento a los derechos de las personas” (ONU, 2022).

La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, publicada el 10 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), es un parteaguas en la historia reciente del país, en tanto implica la adopción del enfoque de derechos como punto de referencia para el desarrollo de acciones por parte del gobierno federal, los estatales, municipales y locales así como de los órganos legislativos, tribunales y jueces, y de toda institución pública a partir de la obligación de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de todas las personas. Destaca también la incorporación de todos los derechos humanos de los tratados internacionales como derechos constitucionales.

Así, de entre las modificaciones realizadas a once artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105—, sobresale la reforma al Artículo 1º, que en sus párrafos uno, tres y cinco señala:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. [...]

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. [...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la

dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. (DOF, 18-11-2022).

Es así como, desde este enfoque, se reforma la lógica de construcción de leyes, políticas y programas puesto que el punto de inicio ya no es la existencia de personas con necesidades sino de personas con derechos, donde se obliga al Estado y al resto de la sociedad a cumplirlos (OACDH, 2004; CEPAL, 2006, DOF, 18-11-2022).

En esta perspectiva, la persona se convierte en el sujeto central del desarrollo y de las garantías en un régimen universal de protección de los derechos humanos. También se ha sumado el establecimiento de las obligaciones de los Estados frente a los derechos implicados bajo una estrategia a largo plazo (CEPAL, 2006; Huenchuan, 2009). De forma que el ejercicio de los Estados frente a un enfoque de derechos humanos y las obligaciones que adquieren debe encaminarse a su respeto, protección y promoción (Huenchuan, 2018).

Así, se plantea que solamente bajo un enfoque de desarrollo en derechos se logrará conceder la titularidad de éstos a todos los grupos sociales. La nueva aportación se orienta a que, quienes en el pasado fueron excluidos, en el presente sean tratados sobre una base de igualdad y respeto de la dignidad humana, que busca beneficiar una integración social traducida en la construcción de una sociedad para todos (Naciones Unidas, 1995).

Por lo anterior, y considerando que no es posible soslayar la magnitud del reto que enfrentarán las sociedades ante las modificaciones de su configuración demográfica, coincidimos con los especialistas cuando señalan que el cambio de perspectiva es necesario.

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. (Huenchuan 2004, en Razo-González, 2014 p. 83).

Esto significa que ha llegado el momento de instaurar un nuevo paradigma que considere a las personas mayores participantes activas de una sociedad que integra el envejecimiento y que las sitúa como contribuyentes activos y beneficiarios del desarrollo, en el marco de los derechos

humanos, de forma que puedan atenuarse las situaciones que los colocan en condiciones de vulnerabilidad social, en tanto enfrentan procesos de exclusión y desigualdad social.

Dicho paradigma se encuentra ya enunciado en instrumentos desarrollados por organismos supranacionales. Hoy día, el discurso hegemónico sobre el desarrollo se desprende de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible²⁶, donde si bien se localizan puntos específicos aplicables a las personas mayores —aquellos que aluden a la edad—, hay otros que deben ser adaptados al proceso de cambio demográfico, al proceso de envejecimiento.

Así, y de acuerdo con Huenchuan (2018), la Agenda 2030 es brújula para la generación y seguimiento de las políticas actuales, pero es importante señalar que se requiere que se desarrolle a la par de una agenda de derechos.

Como se ha señalado, algunos de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se desprenden de la Agenda 2030 no aluden explícitamente a los adultos mayores, no obstante, al referirse a todas las personas, los incluyen. Es importante resaltar que, si bien la Agenda no establece obligaciones, sí establece medidas de política, en tanto los ODS son objetivos de política.

Por tanto, se identifica que algunas de las metas de los distintos objetivos constituyen puntos de referencia para el diseño de políticas orientadas a atender a la población en general y a los adultos mayores, específicamente. Por ejemplo, la “Meta 1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables” (Naciones Unidas, 2018).

Si bien esta meta es de suma importancia para toda la población, resalta la necesidad inminente de generar un sistema de protección social para los adultos mayores, en tanto su condición de edad los coloca tanto en mayor riesgo de desempleo o de laborar en condiciones altamente precarias, como frente a dificultades económicas asociadas a sus condiciones de salud, dada la modificación del perfil epidemiológico que se ha señalado en el capítulo uno.

²⁶ La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. Fue adoptada en 2015 por la Asamblea General de la ONU. La Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. La nueva estrategia regirá los programas de desarrollo mundiales durante los próximos 15 años. Al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables. Fuente: Página web de las Naciones Unidas, apartado Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

Cabe resaltar que todos los países miembros de la ONU tienen un mínimo ético, jurídico, legal, al que se comprometen los Estados en el respeto a los derechos humanos, en tanto miembros de la organización y firmantes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En ese sentido y con miras a posibilitar el desarrollo de acciones tendientes a resguardar y promover los DDHH, el preámbulo de la Agenda plantea que se debe trabajar por reducir las desigualdades.

Esto es claramente visible en la Meta 10.2, misma que sí hace referencia a la edad como factor a considerar, en tanto señala: “De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición” (Naciones Unidas, 2018).

De acuerdo con Huenchuan (2018), esta meta indica que la edad es una categoría importante para diseño de política, y debe considerarse también que existen instrumentos para trabajar por la inclusión de los adultos mayores. La inclusión de la edad en la meta 10.2 es relevante en tanto indica que se ha visibilizado como causa de exclusión.

Así, tanto la Agenda 2030 como la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores²⁷, buscan “desnaturalizar prácticas que violan derechos” (Huenchuan, 2018). La Convención es el primer instrumento de tipo vinculante que considera la discriminación por edad y la discriminación múltiple. Esto es, a nivel de derecho internacional, existen ya las bases para trabajar en líneas de política pública que se aboquen a disminuir y atender los procesos y condiciones que colocan a los adultos mayores en situaciones de exclusión social.

En cuanto al tema educativo, resalta la necesidad de que una sociedad basada en el conocimiento “requiera la opción de políticas para garantizar el acceso a la educación y la capacitación durante todo el curso de la vida” (Orte Socías, C., 2006 en Requejo, 2009 p. 48).

En ese sentido, el objetivo 4 de la Agenda 2030 “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos” (Naciones Unidas, 2018), incluye implícitamente a las personas mayores, en tanto alude al derecho al aprendizaje permanente (como se ha traducido el enfoque de *Lifelong Learning* desarrollado también al seno de las Naciones Unidas).

²⁷ Aprobada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en junio de 2015. De acuerdo con el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR “Este instrumento regional crea un conjunto de nuevos derechos, sumamente relevantes en el contexto regional. También demanda políticas públicas que respondan a los desafíos que impone el escenario actual, marcado por significativas transformaciones demográficas”. (IPPDH, 2016 p.7)

Este objetivo contiene metas que implican la atención educativa para todas las personas, sin importar la edad, veamos.

- 1.3 De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.
- 1.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.
- 1.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.
- 1.6 De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética. (Naciones Unidas, 2018 p.28).

Como puede observarse, estas cuatro metas aluden al derecho a la educación que como humanos tienen todas las personas, independientemente de la edad.

Existe pues, una conexión directa entre la Agenda 2030 y los DDHH, en tanto presenta una perspectiva más integrada de la igualdad y no discriminación, abarca una amplia gama de actores —ya no es solamente el Estado el responsable de su implementación, si bien en derecho internacional es el primer responsable—, se incluye a los adultos mayores, a empresarios y a otros actores sociales.

Así podemos cerrar este apartado resaltando que la universalidad alude a todos, al principio de igualdad y no discriminación, significa tratar cuestiones desiguales, de forma diferente, de acuerdo con su nivel de desigualdad. La igualdad respecto de los DDHH conlleva la necesidad de trazar caminos para eliminar exclusiones.

Lo anterior implica trabajar para promover el conocimiento de los DDHH, generar condiciones para hacer valer la obligación de las instituciones mexicanas de promover, respetar, proteger y garantizar DDHH, con miras a erradicar prácticas de discriminación que se ven naturalizadas y/o invisibilizadas en el día a día.

3.2 La exclusión social, un fenómeno que permea a la población adulta mayor.

Uno de los aspectos recurrentes en las investigaciones y estudios sobre políticas y programas orientados a la atención de la población adulta mayor es la identificación de diversas formas de discriminación que convergen en un fenómeno específico: la exclusión social.

Antes de proceder a delimitar conceptualmente este fenómeno, se considera pertinente incluir algunos datos que retratan los procesos de discriminación y exclusión social que enfrentan las personas mayores en México.

Así y con datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017, desarrollada por el INEGI, se identifica lo siguiente.

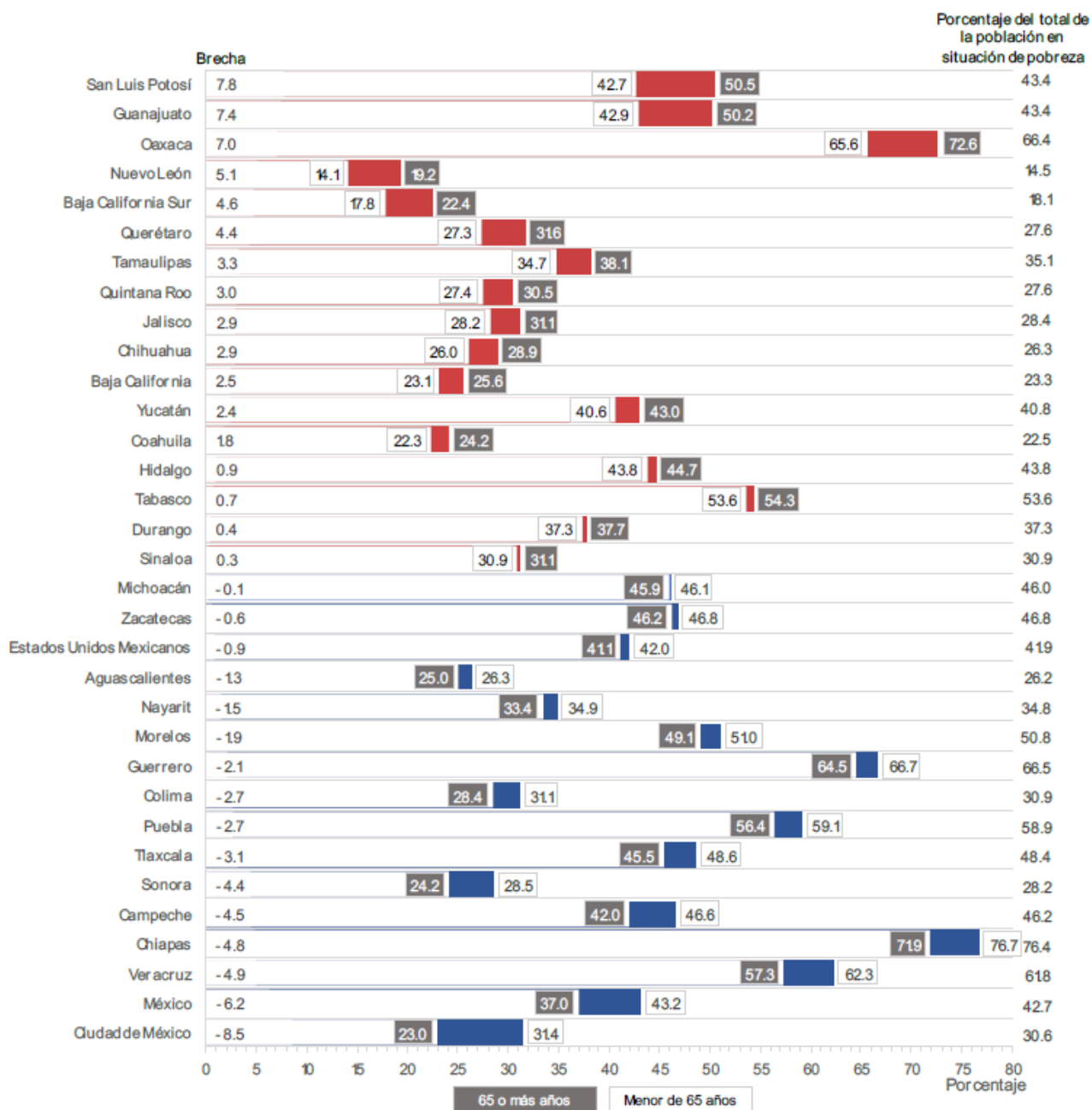
Tabla 5 *Porcentaje de Adultos Mayores que declararon haber sido discriminados en algún aspecto*

%	Aspecto	Ámbitos/situaciones de discriminación
16.1	De los AM se sintieron discriminados en un ámbito social en el último año	Calle o transporte público Trabajo o escuela Familia
24.8	De los AM reportan negación de derechos en los últimos 5 años	Atención médica o medicamentos Recibir apoyos de programas sociales Atención en oficinas de gobierno
61.1	De los AM declararon haber experimentado al menos una situación de discriminación ¹ en los últimos cinco años	Rechazo o exclusión de actividades sociales Le hicieron sentir o miraron de manera incómoda Insultos, burlas o le dijeron cosas que le molestaran Amenazas, empujones o jalones Le obligaron a salir de una comunidad
44.9	De los AM opinan que en el país sus derechos se respetan poco o nada	
28.5	De los AM identifican como problemática que su pensión insuficiente para cubrir necesidades básicas	
22.5	De los AM identifican como problemática la falta de oportunidades para encontrar trabajo	
37	De los AM indicó que depende económicamente de sus hijos o hijas	
82	De los AM considera que hay frases de prejuicio en la sociedad	Frase: “La mayoría de la gente se desespera fácilmente con las personas adultas mayores”

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENADIS 2017, INEGI.

Por otro lado, en relación con la situación de pobreza de este grupo etario y con base en datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social —CONEVAL— (2019), se identifica que en 17 estados del país el porcentaje de población de 65 y más años en situación de pobreza es mayor al del resto de la población. Destaca que Hidalgo ocupa el lugar 14 (de mayor a menor pobreza), con una brecha de 0.9 entre ambos porcentajes.

Figura 40 Porcentaje de población en situación de pobreza según grupos de edad por entidad federativa, México, 2018



Fuente: CONEVAL (2019). Pobreza y personas mayores en México. p.11

Como puede observarse, la media nacional presenta una brecha²⁸ de -0.9, esto es, las personas de 65 y más años tienen casi un punto porcentual menor de pobreza en relación con el resto de la población.

Cabe acotar aquí que, si bien en México se cuenta con un marco regulatorio que desde 2002 establece que toda persona de 60 o más años es considerada adulto mayor²⁹, siguen existiendo discrepancias en la forma en que algunas instancias y programas de gobierno conceptualizan esta etapa. Ese es el caso del CONEVAL, cuyos análisis consideran el corte de edad a los 65 años para el grupo de personas mayores.

Además de la situación de pobreza, eminentemente asociada a la renta per cápita o por hogar, en nuestro país existen otros criterios para identificar aspectos que pueden colocar a este grupo etario en situación de vulnerabilidad o exclusión social.

Así, y conforme a lo dispuesto en el Artículo 36 de la *Ley General de Desarrollo Social*, el CONEVAL es el encargado de establecer los lineamientos y criterios para realizar la definición, identificación y medición de la pobreza en México³⁰ desde una perspectiva multidimensional que supera la tradicional medición de pobreza por ingresos.

Para ello considera los siguientes indicadores, identificados como indicadores de carencia social:

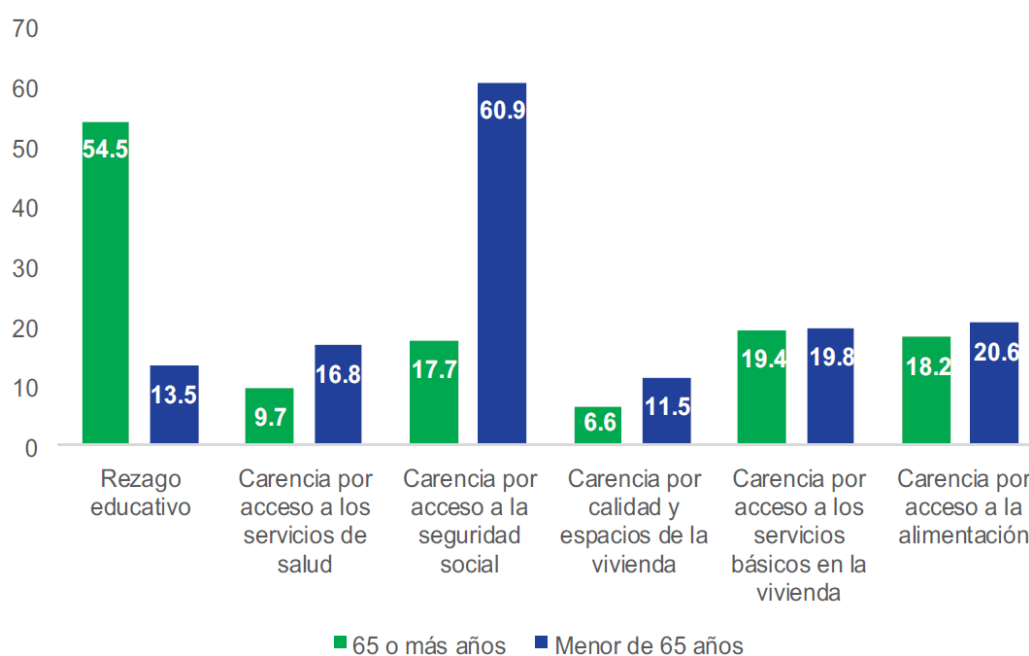
1. Rezago educativo promedio en el hogar
2. Acceso a los servicios de salud
3. Acceso a la seguridad social
4. Calidad y espacios de la vivienda
5. Acceso a los servicios básicos en la vivienda
6. Acceso a la alimentación

²⁸ La brecha es la diferencia entre el porcentaje de población de 65 o más años en situación de pobreza (A) y el de la población menor de 65 en la misma situación (B) (A-B), cuando el resultado es mayor que cero, significa que, en la entidad, la población de 65 o más años está en peores condiciones que el resto (rojo en la gráfica), mientras que cuando el resultado es menor que cero la población de 65 o más años está en mejores condiciones que el resto (azul). (CONEVAL, 2019 p.11).

²⁹ Nos referimos a la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*. Esta disparidad en la definición de los rangos de edad para la población adulta mayor obedece a que, de acuerdo con la ONU, toda persona de 60 años o más es adulto mayor, siendo que en los países desarrollados esta categoría se aplica a las personas de 65 y más años.

³⁰ Para mayor referencia ver sitio web oficial del CONEVAL sobre indicadores de carencia social <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx>

Figura 41 Indicadores de carencia social por grupo de edad, México, 2018 (porcentaje)



Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018, INEGI.

Fuente: CONEVAL (2019). Pobreza y personas mayores en México. p.14

En este gráfico puede apreciarse claramente que el indicador de carencia social “rezago educativo” es el que presenta la mayor diferencia, con poco más de 40 puntos porcentuales de distancia entre la población de 65 o más años y la menor a 65 años.

Lo anterior es relevante si se considera que en el resto de los indicadores la tendencia es opuesta pues, de acuerdo con el CONEVAL (2019), “resalta el bajo porcentaje de esta población con carencia por acceso a la seguridad social, lo cual se puede explicar por el alto porcentaje de la población con acceso a programas de pensión o con pensión por jubilación (52.4%)” (p.13).

Al indicar “programas de pensión” se refiere a esquemas de pensión no contributiva. La siguiente tabla muestra de forma más clara la distribución de personas de 65 y más años con acceso a pensión contributiva, a pensión no contributiva y sin pensión, desglosado por millones y porcentaje, así como por hombres y mujeres. Destaca que, de forma global, apenas el 30.9% de la población tiene derecho a una pensión contributiva; así también, que de éstos el 60% son hombres y 39.8%, mujeres. En la categoría “sin pensión” se identifica un 60.1% de mujeres y un 39.9% de hombres.

Tabla 6 Población de 65 o más años en situación de pobreza, según tipo de pensión y condición de recibirla por sexo, México, 2018

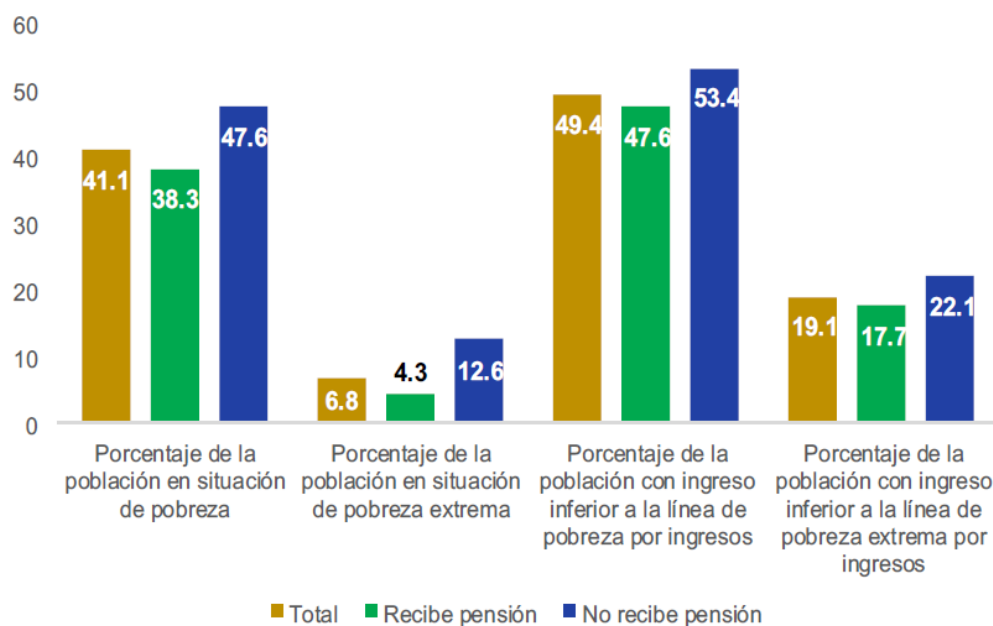
Tipo de pensión	Total		Mujeres		Hombres		Pobreza	
	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje
Con pensión contributiva	3.2	30.9	1.3	39.8	1.9	60.2	0.6	18.4
Con pensión no contributiva	4.5	43.2	2.7	60.2	1.8	39.8	2.3	50.7
Sin pensión	3.2	30.4	1.9	60.1	1.3	39.9	1.5	47.6

Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018, INEGI.

Fuente: CONEVAL (2019). Pobreza y personas mayores en México. p.25

Resalta el hecho de que, ya sea con pensión contributiva o no contributiva, se identifica un alto porcentaje de población adulta mayor en situación de pobreza. La siguiente figura esquematiza la manera en que ésta se distribuye de acuerdo con los parámetros establecidos por el CONEVAL, a saber: pobreza, pobreza extrema, ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos, ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos.

Figura 42 Indicadores de pobreza de la población de 65 años o más, según percepción de ingresos por pensión, México, 2018



Fuente: CONEVAL (2019). Pobreza y personas mayores en México. p.24

Cabe acotar que, de acuerdo con el CONEVAL los parámetros recién referidos se refieren a:

Pobreza: Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social [de las seis señaladas páginas arriba] y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Pobreza extrema: Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Línea de pobreza por ingresos: Valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.

Línea de pobreza extrema por ingresos: Valor monetario de una canasta alimentaria básica. (Página web del CONEVAL, Glosario).

Como puede apreciarse, alrededor del 50% de las personas de 65 y más años son población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos, mientras que alrededor del 20% son población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos³¹, lo cual indica claramente las condiciones de carencias que afronta este grupo etario.

Ahora bien, retomando el concepto de exclusión social se identifica que, de acuerdo con Subirats (2004), el tema ha estado presente en las políticas y agendas de los gobiernos europeos desde finales del siglo XX, si bien se identifica que, al encontrarse estrechamente relacionado con las aproximaciones a la pobreza, el concepto está presente ya en los discursos latinoamericanos.

Diversos autores refieren que los estudios y/o discursos oficiales sobre desigualdad social han estado tradicionalmente asociados a la pobreza, cuya medición se ha realizado mayoritariamente desde el monto de la renta individual o por hogares (Sen, 1992; Subirats, 2004; García, 2016), y cuyo estudio conduce, en el discurso, al propósito de la inclusión social (Razo-González, 2014; Gobierno de México, 2019; DOF 26-06-2020).

³¹ Para actualizar mensualmente las Líneas de Pobreza por Ingresos (canasta alimentaria más no alimentaria) y Líneas de Pobreza Extrema por Ingresos (canasta alimentaria), el CONEVAL toma en cuenta los cambios del valor de las canastas alimentaria y no alimentaria utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) calculado y publicado por el INEGI. Para mayor detalle consultar: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

No obstante, en las últimas décadas se han ido elaborando aproximaciones más completas al estudio de la pobreza, que consideran otras dimensiones en la búsqueda de ampliar su poder explicativo (Sen, 1992; Sen, 2000; Subirats, 2004).

Así, aunque las desigualdades económicas siguen siendo un factor preponderante en el estudio de las desigualdades sociales, no constituyen la única vía de desigualdad social pues, con la crisis de los modelos del Estado de Bienestar, se han generado nuevas formas de marginación social, que impiden la participación política, económica, social y laboral de ciertos grupos o colectivos sociales (Subirats, 2004). Dicha crisis ha propiciado desprotección en sectores sociales cada vez más amplios.

En este sentido, y siguiendo al mismo autor, el concepto de exclusión social adquiere relevancia para posibilitar la aproximación al estudio de fenómenos asociados a las carencias económicas, pero que van más allá de ellas, en tanto impiden a los sujetos el ejercicio pleno de su ciudadanía; de forma tal que, aunada a la pobreza, constituye un escenario que favorece las situaciones de vulnerabilidad. Este concepto implica los siguientes aspectos:

...con el concepto de exclusión social queremos abarcar y recoger aspectos de desigualdad propios de la esfera económica, pero también muchos otros como la precariedad laboral, los déficits de formación, la falta de vivienda digna o de acceso a la misma, las precarias condiciones de salud, la falta de relaciones sociales estables y solidarias, la ruptura de lazos y vínculos familiares, etc. (Subirats, 2004 p.12).

Como puede apreciarse, esta amplia concepción del fenómeno abarca diversos aspectos y esferas de la vida social que implican pronunciadas carencias en ciertos grupos sociales, carencias asociadas a la reducción de la cobertura pública, que no ha podido hacer frente a los nuevos panoramas de desigualdades.

Así, y siguiendo al mismo autor, los cambios en el sistema económico y social que han promovido la emergencia de procesos de exclusión social son, básicamente, tres: a) la fragmentación de la sociedad, que ha generado un panorama más complejo y diverso, donde resalta el progresivo envejecimiento poblacional, con los costos económicos y sanitarios que implica; b) el impacto de la nueva economía postindustrial, que se fundamenta en el conocimiento y la información antes que en la producción mercantil, y c) la flexibilidad de los procesos en esta nueva economía se da en un marco de desregulación laboral que conduce a su precarización.

En este contexto, se identifica que existe una ruptura entre las necesidades actuales y los programas o políticas diseñadas para atenderlas, en tanto se elaboran desde una perspectiva de protección y asistencia que ya no responde a las demandas de esta sociedad postindustrial. Así, puede señalarse...

...la dificultad de las políticas de bienestar más tradicionales o clásicas para tratar de dar respuesta a fenómenos de nuevo corte. Podemos ejemplificar esa compleja realidad mencionando las pensiones no contributivas vinculadas a la viudedad o el seguro obligatorio de vejez, que la mayoría de veces no alcanzan ni siquiera los límites considerados en la definición del umbral de pobreza. (Subirats, 2004 p.14).

Sirva este ejemplo como preámbulo para acotar el fenómeno a la población adulta mayor, que diversas investigaciones identifican como grupo que vive procesos de exclusión social, entre ellas resalta la de Arnold-Cathalifaud, Thumala, Urquiza y Ojeda (2007), quienes realizaron un análisis sobre literatura especializada acerca del tema de la configuración simbólica de la vejez y sus consecuencias, mismo que sirvió de marco a una investigación más profunda que muestra que en diversos estudios internacionales la idea de vejez está asociada a connotaciones negativas, dado que socialmente se han construido estereotipos en que

...la juventud y la adultez temprana son idealizadas como las únicas etapas en que es posible el éxito y la realización personales y la vejez es asociada a una idea de decadencia que fácilmente genera una exclusión social de este grupo etario. (p .3)

También, entre las conclusiones de su investigación destaca que, dada la vertiginosa velocidad con que el fenómeno de envejecimiento poblacional se ha dado en Latinoamérica, se identifica que el “déficit institucional y cultural se traduce en la exclusión social para este grupo etario, proceso que se desarrolla a partir de un vacío de roles activos, denominado *desconexión social*”. (Arnold-Cathalifaud, Thumala, Urquiza y Ojeda, 2007 p. 9).

Dichos autores desatacan también la idea de que las sociedades latinoamericanas deben aprender a convivir e incluir a personas que se encuentran en la etapa de la vejez, como los adultos mayores y cuyas necesidades se han atendido, en el mejor de los casos, con acciones o programas inscritos en la ya referida perspectiva asistencialista.

Lo anterior es un desatino si se considera que el enfoque de asistencia y protección social tiene sus orígenes en el siglo XVII con el desarrollo de la sociedad industrial, que a su vez permitió el surgimiento de la asistencia pública (Betancor, 2015), desde donde se promovieron acciones de

política social orientada a clasificar a los pobres: a) los que tenían capacidad para el trabajo, quienes eran objeto de acciones para adquirir disciplina de trabajo; b) los que no la tenían, quienes eran objeto de asistencia religiosa o filantrópica.

Así, y de acuerdo con Virginia Betancor (2015), las Leyes de Pobres en Inglaterra —1601, 1795, 1834— pueden considerarse las bases de la responsabilidad social pública en la “cuestión social”, esto es, fueron instrumentos para institucionalizar la forma de tratar los impactos problemáticos del capitalismo sobre las condiciones de vida de la clase obrera.

Sobre este punto, y como bien señala Ana Arias (2020), lo sociológicamente relevante es que los pobres son aquellas personas que reciben (o debían recibir) un apoyo, asistencia social. Es decir, lo que confiere la condición de pobreza y objeto de asistencia, por tanto, es la relación social del sujeto con el Estado; dependiendo de la sociedad, una persona se considera pobre o no, dependiendo del nivel de desigualdad que es aceptado.

Por tanto, el vínculo asistencial muestra qué tanto es tolerada por una sociedad la pobreza, considerada ésta como un fenómeno multidimensional que conlleva a la desigualdad; por lo que podríamos decir que el vínculo asistencial muestra que tanto un Estado, un régimen social, tolera la desigualdad.

Es importante resaltar aquí que la relación entre pobreza – desigualdad y sujeto de derecho es compleja, y que en América Latina este fenómeno no puede pensarse al margen del colonialismo.

Ahora bien, Arias (2020), plantea que uno de los enfoques que más ha impactado en el tratamiento de la pobreza en los países de la región es el “desarrollismo” con base en las propuestas de T. Parsons, que la entiende como marginalidad, como atraso. Ello empata muy bien en nuestras realidades latinoamericanas en tanto la marginalidad es un problema congénito del proceso de mestizaje, dado que estas ideas colocan a la pobreza en las características culturales de los sujetos, naturalizando así las condiciones y relaciones que perpetúan la desigualdad.

Se identifica entonces que los programas y políticas desarrolladas en la región unieron lo “asistencial” con lo “promocional”, esto es, se enfocaron en promover acciones bajo la perspectiva de que las personas podrían evolucionar, superar sus condiciones de pobreza, a partir de dotarles de algunas herramientas, como capacitación o empleo temporal.

Esta mirada es justamente la que requiere ser modificada en el diseño de políticas públicas, especialmente de las políticas sociales, a fin de cambiar la perspectiva “asistencial” — que se

caracteriza por generar líneas de acción selectivas, focalizadas, no universales— por una de “promoción social” que, de manera no focalizada, se oriente a la mejora de las relaciones sociales; esto es, atienda cuestiones estructurales, pues está visto que acciones como capacitación, bonos económicos —programas de transferencias—, no modifican las condiciones de vida de los sujetos, no revierten los procesos de exclusión social ni aminoran la desigualdad.

De acuerdo con Arias (2020), ello será posible en tanto se consideren reformas en la articulación entre políticas y al interior de las políticas sociales, económicas y culturales; de otra forma no es viable pensar en un cambio que verdaderamente posibilite la transformación de las condiciones de desigualdad por la que atraviesan los grupos hasta hoy día identificados como sujetos de asistencia.

Con base en lo anterior, puede afirmarse que los procesos de exclusión social que viven los adultos mayores requieren entonces, ser atendidos desde el diseño de políticas que superen esta concepción asistencial, concepción que los coloca como personas con déficits *per se*, mismos que deben ser cubiertos a partir de intervenciones diseñadas por los expertos y que tienen un corte de tipo paliativo.

Pensemos, junto con Subirats (2004), que las políticas orientadas a la asistencia social no sacan a nadie de la pobreza ni de la exclusión y desigualdad social, en tanto siguen cursos de acción por transformar al sujeto, no a las condiciones sociales. Así, se hace necesario actualizar las miradas en relación con una realidad cambiante, pues...

... la emergencia y creciente consolidación de la sociedad del conocimiento, el cambio en las expectativas, una mayor individualización de las trayectorias individuales (con menos lazos y vínculos) y una perspectiva cada vez más asentada de una mayor esperanza de vida, hacen que el envejecimiento tenga hoy poco que ver con lo que entendíamos que era en pleno auge del modelo de sociedad industrial (que podríamos localizar en la segunda parte del siglo XIX y tres cuartas partes del siglo XX). (Subirats, 2018 p.13).

Justamente, el reto consiste en identificar discursos, acciones y propuestas que favorezcan el diseño de políticas públicas viables para atender a los adultos mayores de forma no asistencial y con apego al respeto de sus derechos humanos, buscando minimizar los procesos de exclusión social y desigualdad que hoy día forman parte de su devenir cotidiano.

3.3 La vulnerabilidad social, una categoría propositiva desde el enfoque de derechos

Otra de las categorías que se identifica como recurrente en los trabajos e investigaciones sobre envejecimiento y derechos humanos es la de vulnerabilidad, en tanto diversos autores de distintas latitudes hispanoparlantes identifican que las personas mayores se encuentran en condiciones de vulnerabilidad (Subirats y Pérez Salanova, 2012; Raccanello, Ángeles y Molina, 2014; Razo-González, 2014; Vera, 2016; Bruno y Acevedo, 2016; Sámano, 2018; Subirats, 2018; Flores y Leal, 2019; Marzioni, 2019).

Dicha condición puede encontrarse desde los discursos que los colocan frente a la lógica de mercado que subyace en el diseño de políticas y los incorpora como personas no productivas, frágiles, necesitadas de atención (Subirats y Pérez Salanova, 2012; Subirats, 2018; Sámano, 2018), lo que implica que requieren de “asistencia” por parte del Estado, arrastrando así la perspectiva asistencialista que ya analizábamos en el apartado anterior y que hoy día subyace a la hechura y lógica de funcionamiento de buen número de políticas sociales (Razo-González, 2014; Bruno y Acevedo, 2016); hasta la mirada que los inhabilita para participar en la lógica que suponen los cambios del mundo globalizado (Subirats, 2018).

Así, varios de estos autores se decantan por establecer elementos de análisis que permitan superar esta construcción social de los adultos mayores como vulnerables *per se*, de forma que las nuevas acciones, programas y/o políticas que se diseñen se aboquen a incorporarlos de forma activa, digna, respetuosa de sus derechos humanos y agradecida de las aportaciones sociales que han realizado y siguen realizando (Subirats y Pérez Salanova, 2012; Razo-González, 2014; Raccanello, Ángeles y Molina, 2014; Subirats, 2018).

En ese sentido, se identifica que la aproximación desde la perspectiva de vulnerabilidad social puede apoyar la eliminación de esta forma de mirar y construir los discursos sobre los adultos mayores y las acciones tendientes a mejorar sus condiciones de vida, dotándoles de la dimensión de ciudadanos que, por una u otra razón, pueden enfrentar situaciones adversas en ciertos momentos (Flores y Leal, 2019), sin que ello los inhabilite para participar activamente en la sociedad.

Etimológicamente, la vulnerabilidad remite a una situación de riesgo físico o moral. Si bien se trata de un concepto polisémico, en virtud de las diversas áreas del conocimiento en que se ha aplicado, recuperamos las aportaciones de Wisner (*et al.* 2004, en Rosas y Sánchez, 2019), quien señala que puede ser definida como “las características de una persona o grupo y su situación, que

influyen en su capacidad de anticipar, lidiar, resistir y recuperarse del efecto de una amenaza” (p.353).

Esta aproximación conceptual nos permite identificar dos factores imbricados en los estudios de vulnerabilidad: el riesgo y la capacidad para enfrentarlo. En un acercamiento desde el enfoque de derechos humanos, Diana Lara (2015), resalta que “la vulnerabilidad es la condición de ciertas personas o grupos por la cual se encuentran en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos” (p. 25). Cabe destacar que se trata de una condición, no de una característica de las personas o grupos.

Así, en ambas aproximaciones identificamos las bases que favorecen el establecimiento de una perspectiva analítica aplicable a ciertos grupos: la vulnerabilidad social. Perspectiva que, como bien refieren Rosas y Sánchez (2019), permite tener mayores elementos para la toma de decisiones en materia de programas de desarrollo social, en tanto suministra información más completa de las condiciones que colocan a los grupos en situación de vulnerabilidad.

Considerando lo anterior, podemos entonces tener elementos que facilitan la identificación de dichos grupos. Algunos, como bien señalan tanto Lara (2015), como Rosas y Sánchez (2019), son ya comúnmente reconocidos: niñas, niños y adolescentes –“las juventudes”, como se les identifica en algunas latitudes–, mujeres, madres solteras, indígenas –o minorías étnicas–, personas adultas mayores, grupos con diversidad sexual, grupos en pobreza.

Estos grupos son entonces susceptibles de ser beneficiarios de programas o políticas que garanticen sus derechos pues, como refieren Rosas y Sánchez (2019), “a pesar de la flexibilidad del concepto, es comúnmente aceptado que ciertos grupos de población, como los niños, adultos mayores, indígenas y madres solas son vulnerables a los cambios del entorno y por lo tanto requieren la atención del Estado para mejorar su capacidad de respuesta ante los mismos” (p.360).

En este sentido, es pertinente señalar que una política social –instrumento que utiliza el Estado para atender ciertas problemáticas de la población– es aquella que está encaminada a promover y garantizar los derechos sociales. Éstos posibilitan una adecuada inserción a condiciones que favorecen el desarrollo social, como el acceso a la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación.

Respecto de los criterios para identificar grupos en situación de vulnerabilidad, rescatamos que desde el enfoque de derechos humanos, se concibe como una condición (Lara, 2015), que

posibilita que las personas puedan ser susceptibles de enfrentar situaciones que los colocan en riesgo de no contar con los elementos mínimos que garanticen su integridad física, moral, humana; es decir, que puedan ver violentada una o más áreas de su vida, de forma que ésta transcurra al margen de los derechos humanos. Cabe destacar que se trata de una condición, producto de una serie de aspectos multifactoriales, no de una característica inherente a las personas o grupos. Y que, de acuerdo con Subirats (2004), es una condición transitoria, que puede presentarse de forma intermitente en diferentes etapas y/o esferas de la vida.

Algunos criterios que facilitan la identificación de grupos que se encuentran situación de vulnerabilidad están relacionados con caracterizar una serie de factores que, conjugados, favorecen la falta de elementos para responder adecuadamente a las situaciones que ocasionan daño; no se dan de forma aislada y pueden estar concatenadas.

Así, se identifican “factores internos”, que se refieren a las características propias de la persona, como la edad, el género, el estado de salud, la presencia de algún tipo de discapacidad, etcétera; y “factores externos”, entre los que podemos mencionar elementos del contexto social, como la falta de empleo, la situación económica o la falta de políticas públicas (Lara, 2015).

En el caso del grupo poblacional que nos interesa, los adultos mayores, existen tanto factores internos como externos que los colocan en situación de vulnerabilidad -edad, estado de salud, algunos requieren ortesis y/o prótesis para desplazarse, o pueden presentar alguna otra discapacidad, más del 50% no son económicamente activos (INEGI 2015), y nuestro país adolece de falta de políticas para su atención-. Esto es un punto de reflexión cuando se ha identificado que es necesario...

...Revisar el derecho y las diferentes instancias de éste sobre los adultos mayores en el contexto mexicano, es de suma importancia. Principalmente interesa saber el marco legal a partir del cual el Estado controla, gestiona y resuelve la situación de un grupo de edad, en este caso la vejez, que según numerosas investigaciones (Huenchuan y Guzmán, 2003), se caracteriza por un alto porcentaje de vulnerables (aunque no todos comparten la misma situación). (Bruno y Acevedo, 2016 p.15).

Con base en los datos y aproximaciones al concepto de vulnerabilidad social, se considera que la educación e inserción o reinserción social del adulto mayor es de interés prioritario y general, no sólo para dicho grupo poblacional sino de los individuos que dependen, de algún modo, directa o

indirectamente de él, así como para la sociedad en general, sociedad que debe aprender a vivir con una nueva realidad demográfica cada vez más fehaciente.

No obstante, en la práctica y ante la ausencia de políticas y/o programas pertinentes que se aboquen a atender a este grupo etario en el renglón educativo, vemos que estamos lejos del cambio que los especialistas en el tema señalan como necesario, el cual implica el diseño e implementación de políticas sociales desde el enfoque de derechos, a fin de garantizar la dignidad de las personas mayores (Razo-González, 2014), por un lado, así como minimizar o abatir los efectos de la exclusión social, por otro.

3.4 Políticas públicas para la población adulta mayor en México e Hidalgo

En relación con este punto iniciamos por señalar que el primer instrumento de carácter internacional que sentó las bases para la formulación de políticas sobre el envejecimiento fue el *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento*, producto de la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, ONU, 1982.

Este Plan incluyó 62 recomendaciones de acción y su objetivo era “fortalecer la capacidad de los gobiernos y la sociedad civil para abordar eficazmente el envejecimiento de la población y abordar el potencial de desarrollo y las necesidades de dependencia de las personas de edad” (Página web ONU, 2023).

Un segundo documento internacional de referencia es el *Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento 2002*. Este Plan se desarrolla en relación con tres ámbitos prioritarios:

...las personas de edad y el desarrollo, el fomento de la salud y el bienestar en la vejez y la creación de un entorno propicio y favorable, sirve de base para la formulación de políticas y apunta a los gobiernos, a las organizaciones no gubernamentales y a otras partes interesadas las posibilidades de reorientar la manera en que sus sociedades perciben a los ciudadanos de edad, se relacionan con ellos y los atienden. (Naciones Unidas, 2003 p. iv). Su objetivo es “garantizar que en todas partes la población pueda envejecer con seguridad y dignidad y que las personas de edad puedan continuar participando en sus respectivas sociedades como ciudadanos con plenos derechos” (Página web ONU, 2023). De hecho, es en el marco de este Plan que en nuestro país se expide la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, 2002.

Ahora bien, en el plano regional —América Latina y el Caribe— se identifica la *Declaración de Brasilia. Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos*. Esta conferencia fue organizada por la CEPAL en diciembre de 2007 y su objetivo fue:

...identificar las prioridades futuras de aplicación de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, responder a las oportunidades y a los desafíos que plantea el envejecimiento de la población en las próximas décadas y promover una sociedad para todas las edades (CEPAL, 2011).

La siguiente tabla muestra las leyes de protección de los derechos de los AM en la región.

Tabla 7 *Leyes de protección de los derechos de los AM en América Latina*

Año	Políticas Regionales	País	Normatividad
1982	Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento		
1991	Principios de la ONU en favor del Adulto Mayor	Ecuador	Ley No. 127 del Anciano
1994		Brasil	Ley No. 10.741
1996		Guatemala	Ley de Protección para las Personas de la Tercera Edad. Decreto No. 80-96
1998		República Dominicana	Ley No. 352-98 sobre Protección de la Persona Envejeciente
1999	Año Internacional de las Personas de Edad	Costa Rica	Ley No. 7935 Integral para la Persona Adulta Mayor
2002	Celebración de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento	México	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
		Paraguay	Ley No. 1885 de las Personas Adultas
		El Salvador	Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor
2003	Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento	Brasil	Ley No. 10.741
2005		Venezuela	Ley de Servicios Sociales
2006		Honduras	Ley No. 199-2006 Integral de Protección al Adulto Mayor y Jubilados
		Perú	Ley No. 28803 de las Personas Adultas Mayores
2007	Declaración de Brasilia para garantizar la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales del Adulto Mayor		

Fuente: Vera, 2016 p.10-11

Estas leyes consideran diversos aspectos en la protección de los derechos de las personas mayores, como puede observarse en la siguiente tabla,

Tabla 8 *Legislación comparada de los derechos de los AM protegidos en América Latina*

País	Brasil	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela
Año	1994	1999	1991	2002	1996	2006	2002	2002	2006	1998	2005
Edad para considerarlo como AM	60	65	65	60	60	60	60	60	60	65	60
Derechos											
A. Igualdad y no discriminación	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
B. Reconocimiento y trato digno	SI	SI		SI		SI	SI		SI	SI	
C. A la vida y muerte dignas	SI									SI	
D. A una vida sin violencia	SI		SI						SI	SI	SI
E. A participar en las políticas	SI	SI		SI		SI	SI		SI	SI	SI
F. A la salud	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI		SI	
G. A la asistencia social	SI	SI	SI	SI	SI		SI			SI	SI
H. Pensión universal para AM vulnerables	SI	SI	SI	SI			SI			SI	SI
I. Educación, cultura, recreación y servicios	SI	SI		SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
J. Vivienda e infraestructura arquitectónica	SI	SI	SI	SI	SI			SI		SI	
K. Al trabajo	SI	SI		SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: Vera, 2016 p.10-11

Como puede observarse, todos los países enlistados se apegan a la recomendación de la ONU para establecer la edad de 60 años para considerar a una persona adulto mayor, en tanto no se identifica que algún país de la región se encuentre en la categoría de “desarrollado”.

Ahora bien, en el plano nacional se identifica que, de acuerdo con López y Valencia (2015 en Sámano, 2018), en nuestro país no existen programas de atención integral que se encuentren dirigidos a las personas mayores, y se identifica también una falta de acceso efectivo a los servicios.

La *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores* (LDPAM) publicada en 2002 y reformada recientemente (DOF 20-05-2021), en su artículo 1° establece que la ley debe ser de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio mexicano.

Ésta tiene como objeto garantizar el ejercicio de los derechos de las personas mayores, así como instituir las bases y disposiciones para su cumplimiento. Lo anterior a través de:

- I. La política pública nacional para la observancia de los derechos de las personas adultas mayores. Los principios, objetivos, programas, responsabilidades e instrumentos que la administración pública federal, las entidades federales y los municipios deberán observar en la planeación y aplicación de la política pública nacional.
- II. El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (DOF 20-05-2021).

De acuerdo con la Ley, corresponde al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), proponer y desarrollar las líneas de política pública para atender a este grupo poblacional; sin embargo, y como veremos más adelante, el instituto no ha cumplido a cabalidad dicha obligación.

La siguiente tabla muestra algunos programas dirigidos a este grupo en 2015.

Tabla 9 *Características de los programas dirigidos a los Adultos Mayores, 2015 México*

	<i>Prospera, componente de apoyo para adultos mayores</i>	<i>Pensión universal para adultos mayores</i>	<i>Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam)</i>
Población objetivo	Adultos mayores de familias beneficiarias de Prospera.	Personas de 65 años que no reciben ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión.	Personas de 60 años de edad o más.
Beneficios	Apoyo económico mensual de 370 pesos con entregas bimestrales.	Apoyo económico de 580 pesos mensuales con entregas bimestrales de 1 160 pesos.	La tarjeta Inapam permite acceder a los servicios que ofrece el Instituto, así como obtener descuentos.
Servicios	Apoyo para adultos mayores.	Grupos de crecimiento, campañas de orientación social, jornadas informativas y seguro popular.	Capacitación para el trabajo y ocupación del tiempo libre, atención médica, centros culturales, clubs, albergues y residencias diurnas.
Modalidad de pago	Efectivo y depósito en cuentas personales.	Efectivo.	Atención en los servicios y apoyos.

Fuente: Hernández y de la Fuente, 2016 p. 311

Como puede observarse, el INAPAM tiene las atribuciones para promover el diseño de políticas orientadas a dotar de herramientas intelectuales, motrices y socio afectivas a este grupo etario, a través de los siguientes servicios, enunciados desde su creación como áreas de acción.

Tabla 10 *Servicios del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, 2015*

<i>Servicios</i>	<i>Beneficios</i>
Tarjeta Inapam	Descuentos en alimentos, salud, vestido, hogar, recreación, cultura, transporte y diversos convenios (Inapam, 2015b).
Capacitación para el trabajo y tiempo libre	Desarrollo de alternativas de adiestramiento en la producción de artículos, para el autoconsumo o la producción a pequeña escala. Talleres de oficios y artesanías.
Atención integral	Atención médica, apoyo a la detección, control y seguimiento de las enfermedades.
Centros culturales	Fomentan alternativas de formación y desarrollo humano, sistema formal de enseñanza flexible y asesoría personalizada.
Los clubs Inapam	Ofrecen diversas alternativas de formación y desarrollo humano, de corte educativo, cultural, deportivo y social.
Albergues y residencias diurnas	Asistencia integral a los adultos mayores que no cuentan con apoyo familiar o recursos económicos: alojamiento permanente o temporal, alimentación, terapia ocupacional y servicios de trabajo social.
El Inapam va a tu barrio	Unidades móviles que brindan servicios de afiliación, asistencia jurídica, consultas médica y odontológica.
Empleo para adultos mayores	Enlace con los prestadores de servicios y empresas que desean contratar a las personas de 60 años de edad y más que quieren mantenerse activas.
Educación para la salud	Consta de dos grandes líneas dirigidas: a las personas adultas mayores y personas en edad pre-jubilatoria, con el propósito de prevenir y mejorar sus condiciones de vida a través de diferentes cursos.

Fuente: Hernández y de la Fuente, 2016 p. 312

Líneas más adelante revisaremos a detalle el alcance de estos servicios y la capacidad institucional del INAPAM para hacer frente al fenómeno de envejecimiento poblacional y los retos que conlleva en diversos ámbitos.

Otro documento relevante en el impulso a las políticas públicas dirigidas a este grupo etario es el *Programa de Acción Específico Atención al Envejecimiento 2013-2018* (Secretaría de Salud, 2013), derivado del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* y del *Programa Sectorial de Salud 2013-2018*, cuyas acciones prioritarias eran la prevención y promoción de la salud así como la integración de prácticas exitosas dirigidas al mantenimiento de la salud y calidad de vida de las personas adultas mayores.

En la misma línea que lo estipulado en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, se identifica el *Programa Nacional Gerontológico 2016-2018* (SEDESOL, 2016), que refiere el compromiso de implementar políticas públicas necesarias para el pleno desarrollo de las personas mayores.

Los cinco objetivos del programa son: 1. Fomentar y promover el pleno goce de los derechos de las personas mayores, 2. Desarrollar las oportunidades necesarias para que las personas mayores alcancen niveles de bienestar y alta calidad de vida, 3. Proponer la creación de oportunidades de empleo para las personas mayores y dirigir acciones para su seguridad económica, 4. Desarrollar e implementar una nueva cultura del envejecimiento con una perspectiva de curso de vida, 5. Impulsar las políticas públicas y fortalecer la coordinación interinstitucional en beneficio de las personas mayores.

Es importante resaltar que el documento precisa que el enfoque que debe dirigir toda la política social de nueva generación debe abarcar cinco grandes rubros: derechos humanos, igualdad y no discriminación, participación social, personas con discapacidad y pueblos indígenas.

En del diagnóstico del programa, se identifican causas directas que no favorecen el desarrollo integral de las personas mayores en el país. Ejemplo de esto son la falta de impulso de políticas públicas y de reconocimiento de su rol social, la caída en los ingresos al alcanzar la edad de retiro laboral y el limitado ejercicio de los derechos sociales.

Otro de los programas más destacados en México dirigido a la vejez es el *Programa 65 y más* (anteriormente llamado *70 y más*) que inició en el 2007, y que actualmente se identifica como *Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores*, mismo que desde sus inicios es un programa de transferencias económicas a través de una pensión no contributiva que se otorga a todas las personas mayores de 65 años³².

Ahora bien, es importante señalar que si bien la LDPAM tiene un carácter federal, cada entidad adapta sus lineamientos de forma autónoma. Así, y de acuerdo con Gamboa y Valdés (2017), de las 32 entidades del país, se identifica que nueve de ellas no hacen referencia expresa a este sector poblacional en sus leyes o disposiciones; éstas son: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, México, Michoacán, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas y Yucatán.

³² Cabe señalar aquí que, hasta junio de 2021, el programa estaba dirigido a todos los adultos mayores de 68 años de todo el país, y a los adultos mayores de 65 años que viven en los municipios integrantes de pueblos indígenas.

En cuanto a la forma de denominar a este grupo etario, las mismas investigadoras señalan que existen diversas formas, más allá de lo estipulado en la LDPAM, como puede observarse.

Tabla 11 *Denominación de los AM en diferentes entidades federativas, México.*

Denominación	Entidades que la contemplan
Ancianos	Guanajuato, Morelos y Zacatecas
Personas Adultas Mayores	Baja California, Morelos Nuevo León y Oaxaca
Personas Mayores	Chiapas, Ciudad de México
Edad Avanzada	Chihuahua
Adultos Mayores	Colima, Coahuila, Durango, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Puebla, Querétaro, Tabasco
Tercera Edad	Guerrero, Oaxaca, Sinaloa, Veracruz
Vejez	Ciudad de México
Senectos	San Luis Potosí

Fuente: Gamboa y Valdés, 2017 p.20

Siguiendo a las mismas autoras, se identifica que un buen número de Constituciones Estatales han incorporado el reconocimiento de derechos específicos para este grupo etario, mismos que son: derecho a la recreación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, a la cultura, a la asistencia social, a la igualdad de oportunidades, a la protección patrimonial y algunos otros.

La siguiente tabla muestra cuáles de estos derechos son consagrados en las Cartas Magnas estatales.

Tabla 12 *Derechos específicos para AM reconocidos en las constituciones locales, México.*

Entidad federativa	DERECHOS ESPECÍFICOS RECONOCIDOS EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES								
	Recreación	Salud	Alimentación	Vivienda	Cultura	Asistencia social	Igualdad de Oportunidades	Protección patrimonial	Otros derechos
Baja California		X	X		X	X	X	X	Respeto y consideración de sus semejantes
Cd México		X							Identidad, ciudad accesible y segura
Coahuila	X	X	X	X					
Colima		X							
Hidalgo	X	X	X	X					
Jalisco	X	X	X						
Morelos	X	X	X	X					
Nayarit		X	X			X	X	X	Vida con calidad
Nuevo León	X	X			X	X			
Oaxaca	X	X	X	X					
Tlaxcala									Gozar de programas que se establezcan por Ley
Zacatecas	X	X							

Fuente: Gamboa y Valdés, 2017 p.24

En ese sentido y respecto a las obligaciones del Estado en relación con los adultos mayores, algunas entidades cuentan con un sistema que posibilita el cumplimiento de las atribuciones, obligaciones o implementación de las acciones referidas en sus Cartas Magnas.

Esto puede apreciarse en la siguiente tabla.

Tabla 13 *Sistemas para dar seguimiento a los derechos reconocidos en las constituciones locales*

Entidad federativa	Sistema
Coahuila	Sistema de servicios sociales para atender problemas específicos de los adultos mayores
Colima y Zacatecas	Sistema permanente de apoyo e integración social (vida digna y decorosa)
Jalisco	Sistema que coordine acciones de apoyo e integración social de adultos mayores (vida digna y decorosa)
Nuevo León	Sistema de servicio social con participación de la comunidad
Querétaro	Sistema de tutela, apoyo e integración social (vida digna, decorosa y pleno desarrollo)
Sinaloa	Sistema permanente de apoyo (vida digna y decorosa)
Ciudad de México	Sistema de cuidados (servicios públicos universales y desarrollo de políticas públicas) Sistema integral para la atención de las personas mayores (abandono, abuso, violencia)

Fuente: Gamboa y Valdés, 2017 p.23

Es notorio que, aun cuando no todas las entidades federativas reconocen los derechos específicos para este grupo etario en sus Leyes Primarias, las 32 entidades cuentan con Leyes Secundarias específicas en materia de atención a los adultos mayores.

Dichas leyes se fundamentan en la LDPAM, por lo que han sido sancionadas por los congresos estatales en fechas posteriores al 2002 y, si bien presentan diferencias atribuibles a las necesidades y características específicas de la entidad, buscan conservar el espíritu que subyace a la Ley federal de referencia.

La siguiente tabla muestra si las leyes estatales contemplan los derechos específicos de la población adulta mayor integridad, dignidad y preferencia, enunciados en la LDPAM, a saber: integridad, dignidad y preferencia; certeza jurídica; salud, alimentación y familia; educación; trabajo; asistencia social; participación, denuncia popular y acceso a los servicios.

Tabla 14 *Derechos específicos contenidos en la LDPAM que las leyes locales contemplan en las entidades federativas del país*

Derechos Específicos contenidos en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, que contemplan las leyes locales de las entidades federativas de la República Mexicana:

Estado	DERECHOS								
	Integridad, dignidad y preferencia	Certeza jurídica	Salud, alimentación y familia	Educación	Trabajo	Asistencia Social	Participación	Denuncia popular	Acceso a los Servicios
Aguascalientes	X	X	X	X	X	X	X		
Baja California	X	X	X	X	X	X	X		
Baja California Sur	X	X	X	X	X	X	X		X
Campeche	X	X	X		X	X	X		X
Chiapas	X	X	X	X	X	X	X	X	
Chihuahua	X	X	X	X	X	X	X		X
Ciudad de México	X	X	X	X	X	X	X		X
Coahuila	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Colima	X	X	X	X	X	X	X		X
Durango	X	X	X	X	X	X	X		
Guanajuato	X	X	X	X	X	X	X		X
Guerrero	X	X	X	X	X	X	X		
Hidalgo	X	X	X		X	X	X		X
Jalisco	X	X	X	X	X	X	X		
México	X	X	X			X	X		X
Michoacán	X	X	X	X	X	X	X		X
Morelos	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Nayarit	X	X	X	X	X	X	X		
Nuevo León	X	X	X	X	X	X	X		
Oaxaca	X	X	X	X	X	X	X		X
Puebla	X	X	X		X	X	X		
Querétaro	X	X	X	X	X	X	X	X	
Quintana Roo	X		X	X		X	X		
San Luis Potosí	X	X	X	X	X	X	X		X
Sinaloa									
Sonora	X	X	X	X	X	X	X		X
Tabasco	X	X	X	X	X	X	X		
Tamaulipas	X	X	X	X	X	X	X		
Tlaxcala	X	X	X	X	X	X	X		
Veracruz	X	X	X	X	X	X	X		X
Yucatán	X	X	X	X	X	X	X		X
Zacatecas	X	X	X	X	X	X	X		

Fuente: Gamboa y Valdés, 2017 p.63-64

Con base en lo establecido en dichas leyes estatales, la mayor parte de las entidades cuenta con una instancia que se orienta a la atención de este grupo poblacional. Destaca que ocho de los 32 estados no cuentan con ello; éstas son: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala.

Destaca que solamente cinco entidades cuentan con un Instituto para la atención de los AM, éstas son: Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo y Jalisco, como puede apreciarse en la tabla.

Tabla 15 *Instituciones o Consejos encargados de atender a los AM en las diferentes entidades federativas del país*

Entidad Federativa	Institución o Consejo
Aguascalientes	Consejo Estatal de Salud para la Atención del Adulto Mayor
Baja California	Consejo Estatal para la Protección e Integración de las Personas Adultas Mayores
Baja California Sur	Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores de Sesenta Años
Campeche	---
Chiapas	---
Chihuahua	---
Ciudad de México	Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
Coahuila	Instituto Coahuilense de las Personas Adultas Mayores
Colima	Instituto para la Atención de los Adultos En Plenitud
Durango	Consejo Estatal para la Asistencia e Integración de las Personas Adultas Mayores
Guanajuato	Consejo Estatal de las Personas Adultas Mayores
Guerrero	Instituto Guerrerense para la Atención Integral de las Personas Adultas Mayores
Hidalgo	Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Estado de Hidalgo
Jalisco	Instituto Jalisciense del Adulto Mayor
México	Comité Estatal para la Atención del Adulto Mayor
Michoacán	Consejo Estatal para la Protección y Atención de las Personas Adultas Mayores
Morelos	Consejo Estatal para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
Nayarit	Consejo Estatal para la Protección y Atención Integral de las Personas Adultas
Nuevo León	Comité Técnico para la Atención a los Adultos Mayores
Oaxaca	---
Puebla	---
Querétaro	Consejo Asesor para la Atención, Promoción y Defensa de las Personas Adultas Mayores del Estado de Querétaro
Quintana Roo	Consejo Estatal para la Protección y Atención de las Personas Adultas Mayores
San Luis Potosí	---
Sinaloa	---
Sonora	Consejo de los Adultos Mayores del Estado De Sonora
Tabasco	Consejo Estatal para la Protección, Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
Tamaulipas	Consejo Asesor Para La Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
Tlaxcala	---
Veracruz	Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
Yucatán	Consejo Estatal para la Protección y Atención Integral de los Derechos de los Adultos Mayores
Zacatecas	Consejo de Coordinación Interinstitucional para la Atención del Envejecimiento

Fuente: Gamboa y Valdés, 2017 p.69-70

Ahora bien, ante este tipo de programas ya establecidos en el país, resulta pertinente cuestionar quién es el responsable de evaluar la calidad del programa, así como el impacto en la población (Vera, 2016).

Un documento valioso para la identificación del seguimiento a las políticas dirigidas a las personas mayores es la Evaluación número 1645 *Evaluación de la Política Pública de Atención a las Personas Adultas Mayores*, generado por la Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, en 2016.

En el documento, y con relación a los satisfactores culturales y recreativos y la oferta educativa destinada a este sector poblacional se identifica que en el periodo 2001-2018, se definieron objetivos y estrategias nacionales referentes a propiciar la igualdad de oportunidades para los grupos vulnerables de la población, para que éstos puedan ser independientes y plenos, incorporándose a la vida productiva y cultural. Específicamente, en el periodo 2007-2012, se definió en el Plan Nacional de Desarrollo una línea de acción para promover la adecuación de los espacios culturales en función de las características y necesidades de los adultos mayores; sin embargo, en ninguna de las administraciones se incluyó una estrategia dirigida a garantizar el acceso a la cultura a este grupo de población.

En los programas sectoriales de educación, se incorporaron objetivos, estrategias, y líneas de acción para ampliar las oportunidades educativas entre la población adulta en general, integrada por todos los sujetos mayores de 15 años, sin detallar elementos exclusivos para la atención de los adultos mayores.

Los programas específicos de cultura, a cargo del CONACULTA, y de turismo, a cargo de la SECTUR, no incluyeron estrategias dirigidas a las personas adultas mayores; no se programaron actividades relacionadas con los satisfactores culturales y recreativos, y la oferta educativa para la atención especial de los adultos mayores.

En el caso del INAPAM, al no disponer de un programa que articule las distintas acciones de las instituciones que participan en la política, no cumplió con su mandato como organismo rector de la política, ni con sus atribuciones en materia de cultura (Auditoría Superior de la Federación, 2016).

Asimismo, el informe resalta que no se definieron indicadores, ni metas para medir el avance de las acciones de la referente a los satisfactores culturales y recreativos, y la oferta educativa.

De las conclusiones de esta evaluación destaca la puntualización de que el diseño de la política pública presenta problemas en la identificación y en la focalización de su población objetivo, ya que a pesar de que la LDPAM señala que la población adulta mayor es la que cuenta con 60 años o más de edad, éste no es el criterio utilizado por todas las dependencias y entidades, y sus respectivos programas; además, considerando que los recursos públicos son limitados, no se han implementado mecanismos homogéneos para focalizar la atención de la intervención gubernamental en la población más vulnerable dentro de este grupo etario (Auditoría Superior de la Federación, 2016).

Como efecto de las deficiencias en el diseño de la política pública, su implementación presentó dificultades operativas que obstaculizaron el logro de los objetivos propuestos en la LDPAM.

Por otro lado, la falta de mecanismos de evaluación impidió medir el efecto de las intervenciones gubernamentales en el incremento de la revaloración social del adulto mayor. Los datos más recientes sobre discriminación señalaron que 6 (57.8%) de cada 10 adultos mayores perciben que sus derechos no son respetados y que la razón fundamental es una cuestión de edad, situación que conduce a una disminución en su autoestima y a su aislamiento social (Auditoría Superior de la Federación, 2016).

Asimismo, si bien se incrementó la cobertura en la atención de las necesidades del adulto mayor, esto no se tradujo necesariamente en un aumento en la calidad de los bienes y servicios otorgados, o bien en mejoras en la vida de las personas de este grupo poblacional.

De entre las conclusiones también destacan las siguientes puntualizaciones:

Con base en lo anterior, la ASF considera que la política pública de atención a las personas adultas mayores requiere:

1. Que el INAPAM, en coordinación con las dependencias y entidades que participan en la política, elabore un diagnóstico integral de la problemática que afecta a las personas adultas mayores y en materia de envejecimiento demográfico, en función de las distintas vertientes y componentes del problema y la vinculación entre éstos, y que permita cuantificar, identificar y localizar a la población de este grupo de edad que requiere ser atendida mediante la acción gubernamental. Este mecanismo de evaluación deberá mantenerse actualizado y servir de principal insumo para la toma de decisiones.

2. Que se adecúe el marco normativo de la política en favor de las personas adultas mayores, a fin de fortalecer la capacidad del Estado para su atención; en primer lugar, mediante la reforma a la LDPAM y a las leyes particulares de los entes públicos que realizan acciones en favor de este grupo poblacional, para fijar de forma explícita su carácter de organismo ejecutante de la política, y establecer sus atribuciones y obligaciones y, en segundo lugar, mediante la elaboración y publicación del reglamento de la LDPAM, con el fin de que se establezcan los medios concretos para cumplir con los objetivos de la ley, las facultades específicas de cada dependencia y entidad involucrada, los mecanismos de coordinación entre éstas, y las responsabilidades específicas de cada una.

3. Que se fortalezca la capacidad de rectoría del INAPAM al frente de la política nacional en favor de las personas adultas mayores, mediante el robustecimiento de sus facultades ejecutoras y coordinadoras, y que se definan subcoordinadores de cada uno de los sectores estratégicos en la atención de la problemática: para el tema de revaloración social, se propone como subcoordinador a la SEP; para el de salud del adulto mayor, al INGER; para el de seguridad económica, a la SEDESOL; para el de vivienda, a la CONAVI; para el de empleo, a la STPS; para el de oferta cultural, al CONCULTA; para el de educación para adultos mayores, al INEA; para el de sostenibilidad del Sistema Nacional de Pensiones, a la CONSAR; para el de sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud, a la SS, y para el de educación para la vejez, a la SEP y a la SS.

4. Que el INAPAM, en coordinación con las dependencias y entidades que participan en la política, elabore un programa especial interinstitucional en el que se definan los objetivos, estrategias y líneas de acción dirigidos a atender la problemática que enfrentan los adultos mayores en cada una de las vertientes y componentes que la integran; y en el que se especifiquen las acciones en las que cada institución intervendrá; así como los indicadores para medir los avances del programa y las metas comprometidas. También, se requiere que se incorpore en el programa la visión de largo plazo transexenal que establezca las directrices para articular y ordenar los esfuerzos de las diversas instituciones públicas que realizan acciones vinculadas con la planeación del envejecimiento, a fin de ampliar la capacidad del Estado para dar atención a una población de adultos mayores que se acrecentará de manera importante en el presente siglo, y desarrollar las capacidades de cada

persona, para que accedan a la vejez en condiciones favorables de salud e ingreso, que les permita el ejercicio pleno de sus derechos, según sus circunstancias particulares.

5. Que se adecúen las estructuras presupuestarias relativas a la programación, ejecución y control del gasto público, o bien que se identifiquen partidas presupuestarias para la atención de la población adulta mayor de cada programa, con el fin de que las entidades que participan en la política identifiquen los recursos específicos que se destinan a ésta y, con base en ello, se puedan establecer indicadores de costo-eficiencia y costo-eficacia.

6. Que el INAPAM analice la pertinencia de reformar la LDPAM, a fin de incorporar mecanismos para focalizar a la población más vulnerable dentro del grupo de adultos mayores y, con base en ello, las dependencias y entidades que participan en la política establezcan criterios de atención particulares para la definición de la población objetivo de los programas que operan [...]

8. Que se diseñen y que se incorporen contenidos educativos de forma sistemática en los planes y programas de estudio de educación básica, en los que se incluyan temas y prácticas enfocados en fomentar una cultura de la vejez, de respeto, de aprecio y de reconocimiento a la capacidad de aportación de las personas adultas mayores, con el fin de que este grupo poblacional sea valorado. Asimismo, que se implementen modelos de educación no formales que lleguen a la población no escolar, orientados a extender el conocimiento sobre las personas adultas mayores y que permitan desarrollar empatía, solidaridad y respeto por este grupo de la población [...]

10. Establecer convenios de colaboración entre las entidades públicas y los sectores empresariales, particularmente los relacionados con el rubro de las telecomunicaciones, con el objeto de impulsar de forma sistemática, estructurada y permanente campañas nacionales dirigidas a la revaloración social de las personas adultas mayores [...]

12. Que se incremente en el mediano y largo plazos el monto de las pensiones no contributivas para las personas adultas mayores que presenten pobreza en más de una dimensión, para que paulatinamente se equipare con la línea de bienestar, o bien que los apoyos otorgados por éstas se complementen con otros beneficios dirigidos a garantizar la adquisición de los bienes y servicios básicos, con el fin de incrementar el efecto de las pensiones no contributivas en la disminución de la pobreza en este grupo de población [...]

14. Que se implemente una estrategia nacional de empleo para los adultos mayores dirigida por la STPS, que incluya la vigilancia y seguimiento de los empleos que este grupo poblacional desempeña, con el fin de garantizar el ejercicio de sus derechos y las condiciones laborales óptimas, y que se focalice a la población que puede y desea continuar desarrollando un empleo, para que se vincule a la oferta laboral.

15. Que se implemente un plan de acción encabezado por el CONACULTA y el INEA en sus respectivas áreas de trabajo, a fin de garantizar el acceso de las personas adultas mayores a la oferta de satisfactores culturales y recreativos y a los servicios educativos con un enfoque diferenciado que se adecúe a sus expectativas y capacidades, y que les permita su enriquecimiento personal [...]

20. Que se fortalezcan los programas preventivos de salud en todas las instituciones públicas que brindan atención médica, a partir de un modelo que ofrezca un paquete de beneficios homogéneo a las personas, que les asegure el acceso a medidas de prevención y promoción de la salud y que éstas comiencen desde las edades más tempranas.

21. Que la SS y la SEP impulsen un enfoque educativo con perspectiva de trayecto vital que incluya contenidos educativos que informen y concienticen a la población sobre el proceso de envejecimiento y la importancia de adoptar medidas preventivas que fomenten el desarrollo integral y saludable de las personas (Auditoría Superior de la Federación, 2016, págs. 364-368).

Sirvan estas cuantas recomendaciones -de las múltiples que se identifican en el documento- para señalar que la promulgación de leyes y decretos no es suficiente si no se cuenta con mecanismos e instancias que promuevan la implementación de las acciones derivadas de la normatividad; así como con un sistema de indicadores que facilite el seguimiento de las metas y objetivos de los diversos programas orientados a la atención de los AM en nuestro país.

Ahora bien, en el plano estatal se identifica que Hidalgo reconoce derechos específicos de las personas mayores en la *Constitución Política para el Estado de Hidalgo*, como puede observarse líneas arriba, en la Tabla 12, y que derivado de ello cuenta con la *Ley de los Derechos de los Adultos Mayores del Estado de Hidalgo*, publicada en el Periódico Oficial en abril de 2010.

Esta Ley incluye la mayor parte de los derechos específicos referidos en la LDPAM, como puede apreciarse en la Tabla 13; no obstante, destaca que no incluye el derecho a la educación, lo que provoca que no contenga lineamientos específicos sobre el tema.

Destaca también que es una de las cinco entidades del país que cuentan con un Instituto para la atención de los AM, en tanto los restantes 19 estados que tienen una instancia para este fin, han establecido Consejos cuya tarea se orienta a la implementación de las líneas plasmadas en las leyes secundarias locales en materia de atención a los AM, como puede apreciarse en la Tabla 14.

La atención a las personas Adultas Mayores forma parte del *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022*, específicamente en su eje 3 Hidalgo Humano e Igualitario, pues en el objetivo 3.1. Desarrollo social, integral y solidario, se establece para el logro de la igualdad sustantiva: Promover políticas públicas encaminadas a generar la igualdad y la no discriminación, hacia las niñas, niños y adolescentes, indígenas, migrantes, personas con discapacidad, hombres y mujeres con distintas preferencias sexuales, personas adultas mayores, así como cualquier otra persona cuyas características generen discriminación o exclusión en el territorio hidalguense (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2016).

Por otra parte, en el marco de sus líneas de acción, refiere: ampliar la cobertura de atención integral hacia las personas adultas mayores con calidad y calidez en pro de generar una vejez digna y activa con inclusión social. Se identifica que el Apartado 4 Plataforma Estratégica del Programa Sectorial de Desarrollo Social, refiere en su Objetivo General 5: Brindar atención integral a las personas mayores mediante acciones gerontológicas para mejorar su calidad de vida. Para ello presenta tres estrategias:

- 5.1 Implementar servicios de atención gerontológica en el Estado, para las personas adultas mayores, favoreciendo la salud y el desarrollo social en la vejez;
- 5.2. Fortalecer las acciones de Gerontología social en el Estado; y
- 5.3 Establecer un sistema de pensiones a las personas adultas mayores que no cuentan con seguridad social (Secretaría de Desarrollo Social Hidalgo, 2020).

En relación con los “apoyos y acciones gerontológicas” (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2016), derivados del Plan Estatal de Desarrollo, se identifican las siguientes, coordinadas en general por el Instituto para la Atención de las y los Adultos Mayores del Estado de Hidalgo (IAAMEH) dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social.

La tabla siguiente sintetiza los servicios e instancias que se orientan a la atención de los AM en la entidad.

Tabla 16 *Servicios o apoyos para AM en el estado de Hidalgo*

Servicio	Instancia	Descripción
Atención gerontológica integral	Centros Gerontológicos Integrales (CGI)	Intervención gerontológica integral individual. Orientación médica, nutricional, capacitación y educación para el autocuidado, terapia física y ocupacional, intervención gerodontológica y odontogerítrica, servicio de enfermería y gericultura, consejería y acompañamiento psicológico, orientación y plan de interdependencia a familiares, vinculación con redes de apoyo social.
		Intervención gerontológica integral colectiva. Servicio de comedor, cursos y talleres, grupos de ayuda mutua, estimulación cognitiva y gimnasia cerebral, encuentros intergeneracionales, actividades lúdicas, talleres para familiares y cuidadores
Atención gerontológica ambulatoria	Casas de día	Cursos y talleres, encuentros intergeneracionales
	Unidades Móviles Gerontológicas	Orientación médica gerontológica, suministro de medicamentos, intervención gerodontológica y odontogerítrica, orientación de oftalmología y optometría, vinculación con redes de apoyo social
	Asesoría jurídica	
	Apoyos funcionales	Entrega de órtesis, de prótesis dental, de medicamentos e insumos de cuidado, de apoyo económico
	Enseñanza, capacitación e investigación gerontológica	Curso Envejecimiento Exitoso Núcleos gerontológicos Capacitación en gerontología Investigación gerontológica

Fuente: Elaboración propia con base en el Periódico Oficial, 28-02-2020 p.29-34

Además de ello, se identifican los siguientes programas.

- Programa de Pensión para Adultos Mayores:

Institución: Gobierno Federal (a través de la Secretaría de Bienestar Hidalgo)

Este programa proporciona una pensión mensual a las personas mayores de 65 años en situación de vulnerabilidad.

- Centros de Día para Personas Mayores:

Institución: Sistema DIF Hidalgo (Desarrollo Integral de la Familia)

Los centros de día se han establecido en diferentes momentos, y la apertura de nuevos centros puede variar según los municipios

- Programa de Atención Integral a la salud del Adulto Mayor:

Institución: Secretaría de Salud Hidalgo

Este programa proporciona servicios de atención médica especializada, prevención y promoción de la salud, así como acceso a medicamentos y tratamientos específicos para las necesidades de los adultos mayores.

- Programa de Activación Física y Recreación para Personas Adultas Mayores:

Institución: Sistema DIF Hidalgo (Desarrollo Integral de la Familia)

Este programa tiene como objetivo fomentar la actividad física, la recreación y la socialización de las personas adultas mayores a través de la organización de eventos, actividades y talleres específicos.

- Programa de Envejecimiento Activo y Saludable:

Institución: Gobierno del Estado de Hidalgo (a través de la Secretaría de Desarrollo Social)

Este programa promueve el envejecimiento saludable y activo, ofreciendo actividades de capacitación, talleres y servicios de apoyo social y emocional para las personas adultas mayores.

- Programa de Apoyo a la Vivienda para Personas Mayores:

Institución: Gobierno del Estado de Hidalgo (a través de la Secretaría de Desarrollo Social)

Este programa busca brindar apoyo y subsidios para mejorar las condiciones habitacionales de las personas adultas mayores, a través de la construcción, rehabilitación o adaptación de viviendas.

Con base en lo anterior puede señalarse entonces que, si bien existen acciones y programas orientados a atender a las personas mayores, estos operan de forma segmentada, desarticulada, por lo que el país y el estado de Hidalgo distan mucho de contar con políticas públicas coordinadas e intersectoriales, necesarias para atender cabalmente las necesidades de este grupo social, así como a promover y garantizar el cabal ejercicio de sus derechos humanos

En ese sentido, el siguiente capítulo se aboca a identificar y analizar la normatividad que enmarca a las políticas públicas y programas vigentes en el contexto nacional y subnacional para atender un derecho específico de los adultos mayores mexicanos: el derecho a la educación.

Capítulo 4. Políticas para la educación de los adultos mayores en el nivel de gobierno subnacional

La educación de adultos mayores es un proyecto de intervención de naturaleza social y por ello, de carácter político. En tanto práctica social que se presenta a través de organizaciones y servicios educativos, visibiliza a las personas mayores y las valoriza como agentes sociales capaces de transformarse, transformar sus vidas y entornos y, consecuentemente, incidir en el cambio social.

Yuni y Urbano, 2014 p.53

Este capítulo desarrolla una aproximación analítica a las políticas y discursos que subyacen en las propuestas para atender educativamente a los adultos mayores, a partir de su definición, alcances, directrices internacionales que las regulan, y estado actual en el plano internacional, regional, nacional y subnacional, específicamente en el estado de Hidalgo.

Lo anterior con miras a tener elementos que permitan atender al objetivo específico de contrastar las políticas públicas para la educación de los adultos mayores hidalguenses con las directrices de organismos supranacionales.

4.1 La educación para adultos mayores

Para aproximarnos a la educación dirigida a las personas mayores se considera pertinente señalar que tiene su base en la Andragogía³³, enfoque desarrollado por Malcolm Knowles hacia la década de los '80 del siglo pasado (Yuni & Urbano, 2014), mismo que alude a atender las características del adulto como base para la intervención educativa.

Así, y de acuerdo con Mogollón (2012), ésta “ha permitido que el adulto pueda integrarse a la educación y sea cultor de su propio aprendizaje, que planifique, programe y evalúe su

³³ La Andragogía es la disciplina cuyo objeto de conceptualización son los procesos de educación de las personas adultas, orientados a continuar el desarrollo de sus capacidades, a la actualización o profundización de sus conocimientos, a la apropiación y utilización de nuevas tecnologías y, en general a mantener o mejorar su calidad de desempeño personal, profesional y social (Yuni & Urbano, 2014).

desarrollo educativo, facilite su experiencia en el entorno educativo y fortalezca su inmersión social, entendiéndose con sus pares para el crecimiento” (p.64).

Este enfoque ha evolucionado en las últimas décadas, de forma que Yuni y Urbano (2014), señalan que es necesario diferenciar entre la formación a adultos, orientada a incrementar las competencias de la persona en el ámbito de su actividad, y que se relaciona con los fines de ellos procesos de capacitación y actualización para adaptarse a los nuevos requerimientos laborales y del entorno económico.

Por su parte, la educación de los adultos se encamina a incrementar la polivalencia de las personas pero sin modificar su estatus, esto es, se aleja de la visión utilitarista y pragmática que busca preparar para el trabajo, y se centra en la formación humana más sólida, a partir del deseo —y derecho— de aprender del sujeto.

A partir de ello se desarrolla un enfoque bastante reciente que se aleja de la andragogía para convertirse en un espacio disciplinar específico: la educación de adultos mayores. Los propósitos de ésta difieren sustancialmente de los generalmente atribuidos a la educación desde la concepción Durkheimiana, en tanto no cumple con uno de los supuestos básicos que aluden al proceso mediante el cual las generaciones mayores transmiten su legado socio cultural a las más jóvenes (Yuni & Urbano, 2014).

Así, en años recientes, se han desarrollado diversos términos para referirse a la educación de adultos mayores, entre los que destacan los de geragogía, geriagogía, gerontagogía, pedagogía de la vejez, gerontopedagogía y educación gerontológica, entre otros (Mogollón, 2012). Lo relevante de ellos es que aluden al hecho de que las personas mayores se mantienen cada vez más activas y deseosas de incrementar su desarrollo humano y social a través de la educación.

Algunos estudios hechos por Lamdin y Fugate (1997 en Mogollón, 2012), demostraron que “la presente generación de adultos mayores desea continuar educándose [...] poseen un mayor compromiso con el aprendizaje y están conscientes de que a través de la educación pueden mejorar su calidad de vida y su participación en las comunidades” (p.65).

Aunada a esta perspectiva de educación para adultos, se recupera la aportación de una de las teorías sociológicas del envejecimiento que se ha identificado como una de las tres más utilizadas en las investigaciones gerontológicas: la teoría de la actividad social, sustentada en los estudios realizados por Robert J. Havighurst (Mogollón, 2012; Medina, *et al.* 2015).

Ésta esboza que los adultos mayores (AM), precisan de continuar con sus actividades físicas y, más aún las sociales, de forma que puedan mantener una adecuada calidad de vida al mantener su estatus de miembros activos de la sociedad, ajustando sus roles de manera positiva.

Este planteamiento ha sido muy relevante “en el sentido de haber dirigido políticas sociales para maximizar y estimular la actividad en personas mayores” (Mogollón, 2012, p. 60).

La revisión de la literatura sobre este tema permite identificar que existen aproximaciones desde tres vertientes, principalmente: las que se ubican en el ámbito de las aportaciones de la andragogía, la pedagogía social y la animación sociocultural, las que lo hacen desde el campo de la gerontología educativa, gerontagogía, y las que lo hacen desde el enfoque de *Lifelong Learning* o educación permanente, como se le identifica en los trabajos de habla hispana.

A partir de los trabajos sobre andragogía y sus aportaciones a la educación de adultos, así como de los estudios que señalan que las nuevas generaciones de adultos mayores presentan capacidad para ser activas y muestran interés en incrementar las posibilidades de desarrollo humano, social y educativo; en las últimas décadas surgieron una serie de términos para referirse a la educación de los adultos mayores, entre las que destacan la geragogía, pedagogía de la vejez, gerontología educativa y la gerontagogía, mismas que aluden a diferentes formas de conceptualizar las capacidades de este sector de la población y los objetivos del hacer educativo (Mogollón, 2012).

Así, Lemiux y Sánchez (2000, en Mogollón, 2012) señalan que la geragogía hace referencia a la educación del adulto mayor con deficiencias. Por su parte, Peterson, a quien se atribuye el desarrollo de la gerontología educativa, la define como un campo de estudio y de práctica, para y acerca de la educación de las personas de edad y del envejecimiento (1976, en Yuni, 2017).

La gerontagogía, por otro lado, designa un campo de prácticas, discursos y saberes acerca de la educación de las personas mayores. Puede decirse que el interés de la gerontagogía en el adulto mayor “no es el envejecimiento, sino su identidad como ser humano, con diferencias notables a otros, cognitivas, físicas, psicológicas y sociales; pero dispuestos a descubrirse a sí mismo y abrirse a una sociedad, que le ceda el derecho a ser educado de manera permanente” (Mogollón, 2012 p. 66). La gerontagogía se inserta entonces en la antropogogía, misma que hace referencia a la educación permanente del hombre, a pesar de su envejecimiento.

Se identifica así que este paradigma responde a las directrices que sobre educación de adultos mayores se han dado en las diferentes asambleas internacionales (Viena 1982 y Madrid, 2002), en que se resalta la necesidad de la educación permanente y la educación a lo largo de la

vida (Requejo, 2009), mismo que se traduciría en el enfoque de *Lifelong Learning*, que se abordará con mayor amplitud en el siguiente apartado.

De acuerdo con Yuni y Urbano (2014), las aproximaciones a la educación de adultos mayores se han generado desde las tres posturas epistémicas que caracterizan el desarrollo del saber científico, de forma que pueden identificarse acciones y programas que se inscriben en un modelo científico-tecnológico, otras en uno humanista-interpretativo y algunas desde un modelo crítico.

Así, el modelo científico-tecnológico tiene por objetivo describir y establecer un conjunto de reglas y leyes, subyacentes a los fenómenos y a partir de su formulación diseñar procedimientos estandarizados de dominación de los procesos sociales. Desde este modelo, la gerontagogía es una tecnología social, de carácter instrumental, que se basa en el diseño de programas estandarizados según los aspectos funcionales a ser reforzados.

La educación para adultos mayores desde este modelo parte de las siguientes premisas: a) Es una intervención que ayuda a disminuir el “problema social” de la vejez y atenuar los déficits y desgastes personales producidos por el envejecimiento; b) Fomenta que los adultos mayores atiendan los roles prescritos para ellos, se enfoca en la prevención de problemas biopsicosociales, y c) Desarrolla programas con fines preventivos. Para ello tiene las siguientes líneas de acción:

1) Programas de entrenamiento de funciones específicas (la memoria, la reducción de ansiedad, las habilidades sociales), de preparación para el ajuste social (programas de preparación para la jubilación, para el aprendizaje de tecnologías) o para la mejora de las capacidades físicas (programas de reducción del dolor de espalda, para la mejora de la motricidad).

2) En la intervención educativa el énfasis está puesto en los procedimientos de transmisión y en el contenido a transmitir, olvidándose que la cuestión no se reduce solo a que hay algo que aprender, sino alguien que aprende.

3) Coloca a los mayores como usuarios pasivos de la información. Un ejemplo de este tipo de intervención serían los programas dirigidos a problemas específicos, como la alfabetización.

Este modelo sostiene una concepción de educación *para* mayores, que son percibidos como destinatarios sin injerencia en el proceso, desde un encuadre tradicional donde el proceso educativo enfatiza la reproducción y los contenidos son presentados como aspectos acotados, acabados, incuestionables. De lo anterior se desprende que, “en términos de políticas sociales, la inversión en educación para adultos mayores es considerada un gasto ya que las tasas de retorno individual y social no pueden compensar nunca los recursos que se asignan” (Yuni y Urbano, 2014 p.38).

Por otro lado, el objetivo del modelo humanista-interpretativo es atender a los significados que los sujetos le otorgan a la educación, se enriquecen con los aportes de las corrientes del humanismo, la fenomenología y el existencialismo.

Su concepción gerontológica está basada en los postulados de la teoría de la psicología del ciclo vital, el psicoanálisis y el interaccionismo simbólico. Este modelo no pretende hacer diferencias sustanciales entre las metas e intereses vitales, y hace referencia a que la persona mayor será exitosa cuando pueda sentirse útil socialmente, productiva y dispuesta a involucrarse en actividades sociales.

A diferencia del modelo anterior, el peso de este modelo está puesto en quien aprende y, especialmente en el significado que éste le atribuye al saber y al aprendizaje para su autodesarrollo.

La finalidad educativa del modelo es la auto actualización de las personas mayores en la conquista del sentido existencial y la comprensión de la vida vivida, enfatizando el bienestar psicológico, los intereses ético-espirituales y, finalmente, la aproximación a una intervención educativa. De esta forma se propone que puedan socializar sus recursos, estrategias y elaboraciones teórico-experienciales, con la finalidad de llegar a una autoeducación, que se complementa con la heteroeducación.

Desde este modelo, puede hablarse de educación *de* personas mayores y educación *entre* personas mayores.

Por su parte, los postulados del tercer modelo, el crítico, se corresponden con los de la gerontología crítica y la gerontología feminista. Así, Moody (1988 en Yuni y Urbano, 2014), plantea que el desarrollo de una aproximación educativa crítica es necesario para superar el empobrecimiento teórico y desarrollar teorías del envejecimiento autorreflexivas. Lo anterior en virtud de que, desde la mirada crítica, los dos modelos anteriores reducen la educación de adultos mayores a una acción paliativa, asociada a un modelo compensatorio o a una perspectiva asistencialista.

Siguiendo a Yuni y Urbano (2014), desde este modelo, inspirado en las propuestas de Habermas, la educación es un acto político de carácter emancipatorio, que contribuye a la construcción de la ciudadanía de las personas mayores. Aquí, lo relevante es desarrollar un proceso social de conocimiento que articule su producción por parte de las personas adultas mayores, a fin de generar una dinámica que transforme sus propias prácticas sociales, de modo que puedan identificarse como actores sociales relevantes.

A diferencia del modelo científico-tecnológico, aquí los conocimientos son producto de las experiencias vividas de los sujetos, les confieren poder, en tanto valoran sus saberes e identifican lo que saben y para qué lo saben. Por ello, la intervención didáctica se realiza desde las aportaciones de la investigación-acción y la investigación participativa, a fin de promover la reflexividad de los adultos mayores.

En este modelo se prioriza la educación *con* los adultos mayores, pues junto con ellos se definen los objetivos, contenidos educativos, a fin de optimizar su desarrollo y potencialidad cognitiva, su modo de estar en el contexto socio histórico en que vive.

Así pues, puede decirse que la gerontagogía se desarrolla desde el modelo crítico, y desde ella se entiende que la educación de los adultos mayores “implica la posibilidad de brindar al adulto mayor los recursos cognitivos que le faciliten la comprensión de los condicionamientos sociales que se le imponen y le permitan el acceso a cuerpos de conocimiento social necesarios para mantenerse integrado” (Yuni y Urbano, 2014 p. 53).

El mapa conceptual que se observa en la siguiente figura presenta los puntos nodales a considerar en la aproximación a la educación de los adultos mayores.

Figura 43 Mapa conceptual Educación de Adultos Mayores



Fuente: Elaboración propia con base en diversos autores citados en este trabajo.

Una revisión detallada de los elementos que se presentan en el mapa anterior, da cuenta de que la educación para adultos mayores implica todas las formas de educación y aprendizaje para lograr que participen en sus sociedades y en el mundo del trabajo (si así desean hacerlo), de forma que no sean excluidos de estos ámbitos por razón de su edad.

Además, favorece la polivalencia del sujeto y la incorporación de recursos, potencia sus habilidades, su integración social y favorece la autonomía conduciendo a una mejora en la calidad de vida. Esto se eslabona con lo que se señalaba al cierre del capítulo 3, al referir que el concepto de vulnerabilidad social permite una mirada más amplia y alentadora, en tanto no coloca a los individuos como sujetos vulnerables *per se*, sino que identifica que es un proceso, una condición transitoria, y que dicha vulnerabilidad está asociada a cuestiones del orden social, no biológico (como sucedería con la vulnerabilidad por discapacidad motriz, visual, etc.) , por lo que puede ser aminorada o revertida a través de intervenciones en dicha dimensión, como lo es la acción educativa.

Así, y de acuerdo con Manciaux (2003), los espacios educativos ocupan un lugar preponderante y privilegiado en los procesos de configuración de la personalidad y el establecimiento de patrones de relación social, ya que gozan del reconocimiento de los miembros de la comunidad; son fuente de socialización y seguridad.

4.2 La educación de adultos mayores en el plano internacional

El tema de la educación de los adultos mayores ha estado presente en discursos, acciones y programas desde el último cuarto del siglo XX en Europa y, desde principios de éste en el ámbito latinoamericano. Así, se identifica a Francia como el país pionero en acciones específicas sobre el particular en tanto, hacia 1972, apertura en Toulouse la primer Universidad de la Tercera Edad. A decir de Requejo (2009):

Detrás de esta decisión había unos objetivos claros. Con carácter general se destacan los siguientes: 1) retrasar el proceso de envejecimiento; 2) acceso al patrimonio cultural; 3) ejercer responsabilidades nuevas por parte del colectivo adulto para contribuir a su desarrollo; 4) estudio e investigación sobre los problemas de la vejez; 5) promover un arte de vivir la Tercera Edad (p. 49).

Los estudios señalan que este proyecto tuvo serias dificultades en tanto no se entendía (en la práctica) cómo “incrustar” a personas mayores que contaban con diversos niveles educativos en las aulas universitarias (Requejo, 2009). No obstante, las experiencias desarrolladas al seno de esa primera UTE, sentaron las bases para el florecimiento de iniciativas de esta índole en el espacio europeo y anglosajón desde el siglo pasado, si bien en el contexto latinoamericano (y mexicano, como veremos), son todavía incipientes (Requejo, 2009; Da Trinidad y Santos, 2015; Da Silva y Scortegagna, 2015).

Así, se identifica a Francia como el país pionero en acciones específicas sobre el particular, mismas que vislumbraban ya la necesidad de atender a este grupo poblacional desde una perspectiva inclusiva, en tanto la propuesta se desarrolló desde el seno de las universidades francesas.

Italia sería el segundo país en instaurar “Universidades de la Tercera Edad”, en 1975. A partir de ese año se identifica la emergencia de acciones similares en el resto de los países de la región. En Suecia se generan los “Círculos de estudio” para personas adultas mayores, que se caracterizan por promover la solidaridad y el compañerismo; en Dinamarca se forma la “Academia para la Tercera Edad” caracterizada por un curriculum y horarios flexibles; en Finlandia y Reino Unido se aperturan también universidades de la “Tercera Edad” (Requejo, 2009; Mogollón, 2012).

Cabe señalar que estas iniciativas han promovido una formación que cada país va adaptando a su contexto particular, lo que determina que no podamos referirnos a un “modelo único”, sino a múltiples y diferenciadas alternativas propias de las tradiciones e idiosincrasia de cada territorio.

El primer país de habla hispana que desarrolla programas educativos específicos para AM fue España, cuyos esfuerzos iniciales emergieron también como Universidades de la Tercera Edad pero que, al observar las dificultades que el concepto causaba, decidieron llamarles “Aulas de la Tercera Edad”, a fin de precisar que los AM no se mezclarían con los jóvenes universitarios (Requejo, 2009); esto promovió la clarificación de sus propósitos y metodología, siendo que a la fecha son espacios que favorecen el aprendizaje permanente (Moreno-Crespo, 2015).

Así, y a partir del acelerado proceso de envejecimiento de las sociedades europeas, la Organización de las Naciones Unidas convocó a la *Primer Asamblea Internacional sobre Envejecimiento*, realizada en Viena, en 1982.

De acuerdo con Requejo (2009), en dicha convención destacan los siguientes principios a favor de las personas mayores: 1) independencia que incluye derecho a la alimentación, vivienda, salud, y educación: “acceso a programas educativos y formación adecuados”; 2) participación en las políticas que afectan a su bienestar; 3) cuidados no solo respecto a la salud sino al acceso a los servicios sociales y jurídicos; 4) autorrealización: acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad; 5) dignidad: poder vivir con seguridad y verse libre de explotaciones y malos tratos físicos y mentales (p. 48).

Como puede observarse, los principios uno y dos atañen directamente al tema que aquí nos ocupa. Veinte años más tarde, en 2002, tuvo lugar la *Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento*, esta vez en Madrid, bajo el lema “una sociedad para todas las edades”, destacando que la formación de las personas adultas debe implicar cuatro consideraciones: “1) el desarrollo individual durante toda la vida; 2) las relaciones multigeneracionales; 3) la interacción entre envejecimiento de la población y desarrollo; 4) atender la situación particular de las personas mayores” (Requejo, 2009, p. 49). Los acuerdos de aquí emanados fungieron como directrices en numerosos países generar acciones tendientes a atender a las personas mayores (Martí, 2006; Raccanello, Ángeles y Molina, 2014; Vera, 2016), como veremos en el apartado del contexto mexicano.

Entre las diversas respuestas educativas al fenómeno, destacan los programas e iniciativas realizadas por Alemania, en el contexto europeo y por Argentina, en el latinoamericano. Una de las iniciativas alemanas más representativas se caracteriza por señalar cinco posibles trayectos formativos al interior de las facultades en más de 50 universidades a lo largo del territorio, el programa, identificado como “Estudiar en la vejez” (*Studium im Alter*), prevé que dichos trayectos puedan cubrirse en modalidad presencial o a distancia.

Las opciones que se les presentan a los adultos mayores son: 1) Estudios para adultos mayores, que son estudios generales sobre diversos temas, no otorgan un título académico y sólo tiene como requisito la educación básica; 2) Estudios como oyente, con las mismas características que el anterior; 3) Estudios para certificación, son estudios “ligeros” en alguna especialidad o estudios generales, tienen un plan de estudios estructurado, deben cursarse seminarios a acreditar; 4) Estudios regulares para licenciatura o maestría, implican la posibilidad de matricularse como alumno regular en cualquiera de las licenciaturas o programas de maestría ofertados por las universidades, y 5) Estudios de promoción, orientados a favorecer la consecución del Doctorado

para aquellas personas que no lo lograron en años previos, ya sea por razones familiares, laborales u otras (Fernestudieren, 2014).

A lo anterior se suman las posibilidades de elegir cursos de carácter no formal ofertados en las universidades populares –*Volkshochschulen*- en diversas ciudades³⁴.

Por su parte, Argentina es uno de los pocos países latinoamericanos que ha suscrito y ratificado la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores (OEA; 2015), lo que es acorde con el hecho de que cuentan, desde 2003 con programas que reconocen y respaldan los derechos de los adultos mayores. En esa misma línea, en 2011 se expide el Plan Nacional de las Personas Mayores 2012-2016³⁵, cuya área 1 “Personas mayores y desarrollo”, señala que en ella se...

contempla el acceso al empleo y a la inclusión laboral formal, a la formación continua y al crédito, la ampliación y el mejoramiento de la cobertura de la seguridad social, la participación de las personas mayores en la sociedad y la promoción de la igualdad de oportunidades y del acceso a la educación durante toda la vida (p. 16).

Así, el eje 2 del área, “Educación”, tiene objetivos que se han traducido en acciones específicas al interior de las universidades, retomando el modelo español de Aulas de la Tercera Edad (Moreno-Crespo, 2015), en aras de cumplir con ellos. Nos parece pertinente enunciar aquí los objetivos, de forma que más adelante se retomen como elemento de análisis al compararlos con los que plantea nuestra Ley de las Personas Adultas Mayores, en relación con el aspecto educativo.

- Garantizar el derecho a la educación a lo largo de la vida en cuanto a la alfabetización y a la educación formal y a la informal.
- Promover el derecho a la transmisión de conocimientos de las personas mayores a las nuevas generaciones.
- Promover la educación sobre temas gerontológicos en todos los niveles de la 161 currículo y su difusión en los medios masivos.
- Garantizar espacios de información y difusión sobre los derechos de las personas mayores
- Asignar presupuesto dentro de las universidades públicas destinado a programas universitarios para personas mayores.

³⁴ Puede consultarse, por ejemplo, la oferta para adultos mayores (*sennior/innen*) de la Universidad Popular de Berlín –*die Berliner Volkshochschule*- en <https://www.berlin.de/vhs/themen/senior-innen/>

³⁵ Aquí podemos señalar que, en México, el primer programa de esta naturaleza fue el Programa Nacional Gerontológico, 2016-2018.

- Promover la investigación en materia de educación y aprendizaje de las personas mayores (Plan Nacional de las Personas Mayores, p.17).

Como puede observarse, estos objetivos suponen un grado de visibilización de las necesidades educativas de este sector poblacional que todavía no se identifican en los instrumentos mexicanos.

4.3 La educación de adultos mayores en México

En el país, la atención educativa de la población adulta estuvo normada desde 1975, por la *Ley Nacional de Educación de Adultos*, expedida durante el mandato de Luis Echeverría en respuesta al fuerte rezago educativo identificado en el territorio nacional, y que constituyó el primer instrumento legal orientado a establecer las bases para el otorgamiento de servicios educativos a la así entonces identificada, población adulta, misma que estaba conformada por toda persona mayor de quince años que no hubiera concluido la educación básica, como puede apreciarse en las siguientes líneas.

ARTICULO 1.- La presente Ley es de observancia general en toda la República y sus disposiciones son de interés social.

ARTICULO 2.- La educación general básica para adultos forma parte del sistema educativo nacional y está destinada a los mayores de quince años que no hayan cursado o concluido estudios de primaria o secundaria.

La educación para adultos es una forma de la educación extraescolar que se base en el autodidactismo y en la solidaridad social como los medios más adecuados para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura y fortalecer la conciencia de unidad entre los distintos sectores que componen la población.

ARTICULO 3.- Toda persona podrá participar en actividades de promoción de la educación para adultos o de asesoría a los educandos, como contribución responsable a la elevación de los niveles culturales, sociales y económicos del país (DOF, 31-12-1975).

La narrativa de estos tres artículos iniciales sentaría las bases para lo que, hasta la fecha, se sigue considerando educación para adultos y adultos mayores, esto es, servicios de alfabetización o apoyo para la conclusión de la educación básica.

En este sentido, resulta pertinente destacar el carácter asistencial, con reminiscencias de acción caritativa, que se trasluce en el documento al señalar que la educación para adultos se

fundamenta en la solidaridad social, por lo que cualquier persona podría sumarse a las acciones educativas, sin precisar formación específica para ello³⁶.

La citada ley precisaba de una instancia que la hiciera operativa, de forma que en 1981 se crea el Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA), cuya acción se orientó a atender los mandatos legales señalados en los artículos revisados previamente, por lo que, desde su origen, careció de personal profesionalizado en educación –mucho menos contó con especialistas en educación para adultos o andragogía–, situación que, lamentablemente se mantiene hoy día, como se apreciará en el siguiente apartado, que se orienta a la revisión del marco legal actual para la educación de adultos en el país.

Esta ley dejó de tener vigencia con la expedición, en 1993, de la *Ley General de Educación*, durante el periodo presidencia del Carlos Salinas de Gortari, en la que se ratifica que la educación de adultos comprende las acciones destinadas a alfabetizar o apoyar la conclusión de educación básica a toda persona adulta, es decir, mayor de 15 años, que así lo requiera.

En el texto de la ley general del 93, no se identifica aspecto alguno que modifique lo establecido en la de 1975, lo novedoso en relación con el tema de interés fue que justamente, al tratarse de una Ley General, articuló todas las disposiciones educativas anteriores y modificó algunos aspectos de la estructura del Sistema Educativo Nacional, si bien ello no sucedió con los relacionados con la educación para adultos.

Años más tarde, y en el marco del cumplimiento de los acuerdos de la *Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento* (Raccanello, Ángeles y Molina, 2014; Sámano, 2018), en junio de 2002 se publica la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores* en el Diario Oficial de la Federación, reformada en mayo de 2021 (DOF, 20-05-2021).

De ella destaca que es el primer instrumento normativo específico para este grupo poblacional elaborado desde el enfoque de derechos. Se identifica que el artículo 4º, fracción II señala que las personas adultas mayores tienen derecho a la participación en todos los órdenes de la vida pública, mientras que la fracción IV del artículo 5º refiere al derecho a la educación.

³⁶ El discurso identificado en esta Ley no dista mucho de los discursos vasconcelistas para invitar a la comunidad universitaria y población en general a sumarse al proyecto que denominó “Campaña de Desalfabetización”, antes bien parece que lo reproduce, sin importar que existe una distancia de más de cincuenta años entre un proyecto y el otro. Para mayor referencia ver el excelente análisis que presenta Claude Fell (1989), en su obra *José Vasconcelos. Los años del águila*, México: UNAM

En este contexto, hacia 2009 se apertura la Universidad de la Tercera Edad, en la entonces Delegación (hoy Alcaldía) Benito Juárez de la Ciudad de México, con dos planteles, el Cumbres, ubicado en la colonia Niños Héroes y el plantel Mixcoac. Esta iniciativa que contó con recursos económicos para lograr una adecuada infraestructura, que puede observarse especialmente en el edificio del plantel Cumbres, localizado en el Eje Central Lázaro Cárdenas casi esquina con Cumbres de Maltrata, no logró cristalizar sus propósitos.

Estas universidades se distinguieron por ofertar cursos esporádicamente, inconexos unos con otros y sin un programa o plan curricular a seguir, denunciándose que carecían de validez oficial. Por ello, en 2019, y con motivo de la conmemoración de la primera década de la institución, se optó por cambiar su denominación a Centro de Educación Continua para Adultos Mayores (CECAM). Continúa ofertando cursos y talleres aislados, sin una trayectoria curricular organizada.

En el horizonte de las acciones y/o propuestas educativas para AM sobresale, hoy día, la Unidad de Estudios Superiores para Adultos Mayores Ecatepec (UESAME), que se localiza en dicho campus de la Universidad Mexiquense Bicentenario, dependiente del Gobierno del Estado de México. Desde 2015, oferta las licenciaturas de Derecho y Administración, así como cinco cursos de educación continua a personas de 35 y más años, pero su población objetivo son los AM, de ahí su nombre.

Esta serie de acciones orientadas a atender educativamente a los adultos mayores de forma desarticulada, como las que se han identificado hasta este punto, es posible debido a los vacíos existentes en la legislación mexicana, como podrá verse en el apartado del marco jurídico.

La siguiente figura presenta una línea del tiempo que busca sintetizar los hitos más relevantes en el campo educativo para adultos mayores tanto en el plano internacional como nacional.

Figura 44 Hitos más relevantes en la educación para adultos mayores, planos internacional y nacional



Fuente: Elaboración propia con base en los documentos revisados para el Capítulo 4.

4.3.1 Análisis de su marco legal

Para realizar una aproximación al marco jurídico del objeto de investigación, se han considerado los siguientes planos de análisis: el internacional, el nacional y el estatal. Los hallazgos se sintetizan en la tabla 2 para, posteriormente, dar cuenta de cada uno de ellos de forma más amplia.

Tabla 17 Tipo de instrumentos legales identificados como marco para la educación de adultos mayores

Plano/Tipo	Se identifica
<i>Plano Internacional</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Acción Internacional de Viena sobre envejecimiento, 1982. Primer instrumento internacional sobre el tema (ONU). • Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, Madrid 2002. <p>A nivel regional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, San Salvador 1988 (OEA). • Convención Interamericana sobre la protección de los DH de las personas mayores (OEA, junio 2015)
<i>Plano Nacional/ Constitución</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última actualización (DOF 24-12-2020)
<i>Leyes Generales</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Educación (DOF 30-09-2019) • Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores 2002 (DOF 20-05-2021)
<i>Leyes Estatales</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política del Estado de Hidalgo (POH, 12-06-2017) • Ley de Educación para el Estado de Hidalgo 2014 (PO 10-06-2019)

<i>Leyes Secundarias</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de los Derechos de los Adultos Mayores del Estado de Hidalgo 2010 (PO 04-06-2018) • Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 • Plan Estatal de Desarrollo, Hidalgo 2016-2022 • Programa Sectorial de Educación 2020-2024 • Programa Sectorial de Educación, Hgo. 2017-2022 • Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024 • Programa Sectorial de Desarrollo Social Hidalgo, 2017-2022
<i>Instituciones</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Nacional para la Atención de los Adultos Mayores (INAPAM) • Instituto para la Atención de las y los Adultos Mayores del Estado de Hidalgo (IAAMEH) • Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA) • Instituto Hidalguense de Educación para Adultos (IHEA)

Plano internacional.

Para iniciar, cabe señalar que en los diversos instrumentos se identifican formas distintas de nombrar a las personas adultas mayores, en concordancia con los usos y costumbres del país o región, así como con las legislaciones vigentes. De forma tal que, en algunos contextos, como el mexicano, todas aquellas personas de 60 y más años son identificadas como “adultos mayores”, mientras que en otros, como el anglosajón, los “seniors” son las personas de 65 y más años. En otros países y/o documentos se les identifica como “personas de edad”, “ancianos” o “personas envejecidas”. Para fines de este trabajo, se identifican los programas y/o políticas dirigidas al segmento de la población de 60 y más años, independientemente de la forma de denominación.

En 1982, los Estados miembros de la ONU adoptaron el *Plan de Acción Internacional de Viena* en la primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, realizada en Austria. En dicho Plan, los Estados reafirmaron su compromiso en que los derechos fundamentales e

inalienables consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se aplican plenamente y sin menoscabo a las personas de edad³⁷, y reconocieron que la calidad de vida no es menos importante que la longevidad y que, por consiguiente, las personas de edad deben, en la medida de lo posible, disfrutar en el seno de sus propias familias y comunidades de una vida plena, saludable y satisfactoria y ser estimados como parte integrante de la sociedad.

Así, y de acuerdo con la ONU, el *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento*, es el primer instrumento internacional sobre el tema, que orienta la reflexión y la formulación de políticas y programas sobre el envejecimiento³⁸. Algunas veces se le identifica en referencias como el “Plan de Viena” en honor a su ciudad de origen. Su objetivo es reforzar las capacidades de los gobiernos y de la sociedad civil para afrontar con eficacia el envejecimiento de la población y abordar el potencial de desarrollo y las necesidades de dependencia de las personas mayores.

Este documento promueve la cooperación regional e internacional. Incluye sesenta y dos recomendaciones de acción que abordan la investigación, la recopilación y el análisis de datos, la formación y la educación, así como las siguientes áreas sectoriales: salud y nutrición, protección de los mayores como consumidores, vivienda y medio ambiente, familia, bienestar social, seguridad financiera y empleo, y educación. El Plan forma parte de un marco internacional de normas y estrategias desarrolladas por la comunidad internacional en las últimas décadas.

Con este precedente, y a fin de dar continuidad a los esfuerzos realizados a partir de 1982, en 2002 se realizó la Segunda Asamblea Internacional sobre Envejecimiento, en Madrid, España. Ésta tuvo el objetivo de diseñar una política internacional sobre el envejecimiento para el siglo XXI, por lo que en ella se adoptó una Declaración Política y el *Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. Dicho Plan aboga por cambios en las actitudes, las políticas y las prácticas a todos los niveles para favorecer el potencial del envejecimiento en este siglo. Sus recomendaciones concretas para la acción dan

³⁷ En el documento, así como en diversos textos del contexto europeo y de algunos países latinoamericanos, se identifica la utilización del término “personas de edad” para referirse a quienes rebasan los 65 años. Es importante señalar aquí que cada país establece el marco legal de lo que considera “ancianos”, “personas de edad”, etc.; siendo que, para el caso mexicano, toda persona mayor de 60 años es considerada “Adulto mayor”, en conformidad con lo establecido en el artículo 3, inciso I, de la *Ley de las Personas Adultas Mayores*, publicada en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2002.

³⁸ Fuente <https://www.un.org/development/desa/ageing/resources/vienna-international-plan-of-action.html>

prioridad a las personas de edad y al desarrollo, promoviendo la salud y el bienestar para la vejez, y velando por la generación de entornos propicios y de apoyo para una vida con calidad.

En el plano internacional, pero a nivel regional, destaca el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, llevada a cabo en San Salvador en 1988, misma que fue la primera en su tipo que logró que los derechos de las personas de edad se reconocieran explícitamente.

De conformidad con el artículo 17 del *Protocolo de San Salvador*, toda persona tiene derecho a una protección especial durante su ancianidad. Esto implica, de acuerdo con lo estipulado en el documento, que los Estados parte se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica, y en particular para, entre otras cosas: a) Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas; b) Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades, respetando su vocación o deseos; y c) Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos (OEA, 1988).

Como puede observarse, si bien el apartado *b* refiere a programas laborales, ello se enlaza con las opciones educativas, en tanto se señala que debe ser adecuada a sus capacidades, vocación o deseos, lo que conlleva programas de capacitación y formación para el trabajo, situación que, a la fecha, no se vislumbra en programas o acciones concretas que el Estado mexicano desarrolle para la población de adultos mayores (identificados como AM, en lo sucesivo). Sobre este punto reflexionamos en el cierre del documento.

El instrumento regional de mayor actualidad sobre el tema en cuestión tiene su origen en la 45ª Asamblea de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en junio de 2015, donde se suscribió la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, por buena parte de los Estados miembro, aunque es preciso acotar aquí que México no lo ha suscrito.

Dicha *Convención* es un instrumento regional que crea nuevos derechos para las personas mayores, como: igualdad sustantiva –dado que en muchos casos los AM se

encuentran en desventaja para ejercer sus derechos–, independencia, autonomía, plena capacidad jurídica para tomar decisiones que les afectan (IPPDH, 2016).

Así también, demanda la generación de políticas públicas que respondan a los desafíos e impactos sociales de las sociedades envejecidas en América Latina y el Caribe, lo que implica una nueva mirada del lugar de los AM en la sociedad y del papel que los Estados deben asumir para garantizar sus derechos.

De acuerdo con el Instituto de Política Pública en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) –creado en junio de 2009–, el mayor impulso a la citada *Convención* se ha dado en Argentina y Uruguay, países que presentan los mayores índices de cobertura previsional de la región (IPPDH, 2016).

Como puede apreciarse, en el plano internacional se han venido desarrollando una serie de recomendaciones y propuestas que, a partir de 1982, dan marco y sustento legal a las acciones y programas que desarrollen los países miembro –de la ONU, de la OEA, en la caso regional– para atender a la población de AM. Es preciso enfatizar que, si bien México es parte de ambas organizaciones, ha atendido solamente algunas de las recomendaciones, entre las que destacan las acciones derivadas de la ya citada *Segunda Asamblea Internacional sobre Envejecimiento* –2002–, como se verá al revisar el plano nacional.

Plano nacional. Constitución

Para la aproximación al marco legal en el plano nacional, se han considerado los aspectos referidos en la Tabla 1, de forma que iniciamos revisando los aspectos contenidos en nuestra Carta Magna.

De acuerdo con lo establecido en Título Primero, Capítulo 1, del texto vigente –última reforma publicada en el DOF 24-12-2020–, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM), Artículo 1º, todas las personas gozamos de los mismos derechos humanos, sin importar raza, sexo, edad, entre otras, como puede leerse:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece [...] Queda prohibida toda discriminación motivada por origen

étnico o nacional, el género, **la edad**, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. (CPEUM, 2020) (las negritas no vienen en el original).

Mientras que el Artículo. 3º, referido a la educación, señala que:

Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. [...] Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica [...] La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje. [...] En educación para personas adultas, se aplicarán estrategias que aseguren su derecho a ingresar a las instituciones educativas en sus distintos tipos y modalidades. (CPEUM, 2020).

Con base en lo plasmado, se identifica que tanto en el artículo 1º como en el 3º, se incluye a las personas adultas mayores, en tanto gozan de todos los derechos humanos y del derecho a la educación; si bien el artículo 3º alude a las “personas adultas”, sin precisar si el término incluye a las personas adultas mayores, aunque tampoco precisa ninguna anotación que las excluya.

Estos dos artículos son la base para el resto de las leyes mexicanas, que incluso aluden a los derechos constitucionales en su prosa, de forma tal que componen el marco legal que, a manera de cascada –en un escenario óptimo– regulan el quehacer institucional en el ámbito mexicano, específicamente en relación con el objeto.

Leyes Generales

En cuanto a las leyes generales, se identifican dos que son preponderantes para delimitar legalmente el objeto de investigación, la de Educación y la de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

Respecto de los elementos contenidos en la *Ley General de Educación* (DOF 30-09-2019), destacan los siguientes puntos

Artículo 1. La presente Ley garantiza el derecho a la educación reconocido en el artículo 3º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de todas las personas. Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en toda la República. [...]

Capítulo II

Del ejercicio del derecho a la educación

Artículo 5. Toda persona tiene derecho a la educación, el cual es un medio para adquirir, actualizar, completar y ampliar sus conocimientos, capacidades, habilidades y aptitudes que le permitan alcanzar su desarrollo personal y profesional; como consecuencia de ello, contribuir a su bienestar, a la transformación y el mejoramiento de la sociedad de la que forma parte.

Con el ejercicio de este derecho, inicia un proceso permanente centrado en el aprendizaje del educando, que contribuye a su desarrollo humano integral y a la transformación de la sociedad; es factor determinante para la adquisición de conocimientos significativos y la formación integral para la vida de las personas con un sentido de pertenencia social basado en el respeto de la diversidad, y es medio fundamental para la construcción de una sociedad equitativa y solidaria.

El Estado ofrecerá a las personas las mismas oportunidades de aprendizaje, así como de acceso, tránsito, permanencia, avance académico y, en su caso, egreso oportuno en el Sistema Educativo Nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las instituciones educativas con base en las disposiciones aplicables.

Toda persona gozará del derecho fundamental a la educación bajo el principio de la intangibilidad de la dignidad humana. [...]

Artículo 7. Corresponde al Estado la rectoría de la educación; la impartida por éste, además de obligatoria, será:

I. Universal, al ser un derecho humano que corresponde a todas las personas por igual, por lo que:

a) Extenderá sus beneficios sin discriminación alguna, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [...]

Artículo 14. Para el cumplimiento de los fines y criterios de la educación conforme a lo dispuesto en este Capítulo, la Secretaría promoverá un Acuerdo Educativo Nacional que considerará las siguientes acciones

o. Concebir a la escuela como un centro de aprendizaje comunitario en el que se construyen y convergen saberes, se intercambian valores, normas, culturas y formas de convivencia en la comunidad y en la Nación;

II. Reconocer a las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos como sujetos de la educación, prioridad del Sistema Educativo Nacional y destinatarios finales de las acciones del Estado en la materia; [...] (DOF, 30-09-2019).

Como puede observarse, el artículo 1º alude al derecho a la educación que todos los mexicanos poseemos, no obstante, al revisar los artículos 5º, 7º y 14º, se identifica que, si bien se mantiene el discurso del derecho inalienable de todas las personas a recibir educación, nada se dice de los adultos mayores, de hecho, al referirse a los adultos como sujetos de la educación, deja abierta la posibilidad a que todos ellos puedan ser comprendidos en los derechos que se estipulan, independientemente de su edad.

Por otro lado, al revisar la segunda de las leyes generales, la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores* (DOF 20-05-2021) –de la que destaca que es el primer instrumento normativo específico para este grupo poblacional elaborado desde el enfoque de derechos–, se identifican los siguientes elementos relevantes para nuestra temática:

Artículo 1º. La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos. Tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento, mediante la regulación de:

0. La política pública nacional para la observancia 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

0. El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores [...]

Artículo 3°. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

0. Personas adultas mayores. Aquellas que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional; [...]

Artículo 4°. Son principios rectores en la observación y aplicación de esta Ley:

0. Autonomía y autorrealización. Todas las acciones que se realicen en beneficio de las personas adultas mayores orientadas a fortalecer su independencia, su capacidad de decisión y su desarrollo personal y comunitario;

II. Participación. La inserción de las personas adultas mayores en todos los órdenes de la vida pública. En los ámbitos de su interés serán consultados y tomados en cuenta; asimismo se promoverá su presencia e intervención; [...]

Capítulo II

De Los Derechos

Artículo 5°. De manera enunciativa y no limitativa, esta Ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores los siguientes derechos

I. De la integridad, dignidad y preferencia:

a. A una vida con calidad. Es obligación de las Instituciones Públicas, de la comunidad, de la familia y la sociedad, garantizarles el acceso a los programas que tengan por objeto posibilitar el ejercicio de este derecho. [...]

IV. De la educación:

0. A recibir de manera preferente el derecho a la educación que señala el artículo 3°. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el artículo 17 de esta Ley. [...]

Capítulo III

De los programas y las obligaciones de las Instituciones Públicas

Artículo 17.- Corresponde a la Secretaría de Educación Pública, garantizar a las personas adultas mayores:

0. El acceso a la educación pública en todos sus niveles y modalidades y a cualquier otra actividad que contribuya a su desarrollo intelectual y que le permita conservar una actitud de aprendizaje constante y aprovechar toda oportunidad de educación y capacitación que tienda a su realización personal, facilitando los trámites administrativos y difundiendo la oferta general educativa; [...]

III. En los planes y programas de estudio de todos los niveles educativos, la incorporación de contenidos sobre el proceso de envejecimiento y la inducción de una cultura de respeto a los derechos humanos fundamentales de las personas adultas mayores... (DOF, 12-07-2018).

Resalta aquí la clarificación de quiénes conforman el grupo de los adultos mayores, situación que queda establecida por ley para todas las personas en el territorio nacional. Por otro lado, se precisa que esta ley es marco regulatorio para la generación de políticas públicas dirigidas a este grupo etario, de forma tal que toda iniciativa debe observar los lineamientos en ella plasmados. Destaca el artículo 5° que refiere al derecho a la integridad, dignidad y preferencia, así como a la educación, que deberán recibir de “manera preferente”.

De hecho, el inciso IV del artículo 5° remite al artículo 17°, del que cabe destacar, confiere a la Secretaría de Educación Pública la obligación de garantizar educación a los adultos mayores, en todos los niveles, y modalidades, de forma que cuenten con elementos que les permitan el aprendizaje constante. Considerando lo declarado en dichos artículos, el tema se analizará hacia el cierre del documento, al revisar las leyes específicas en el ámbito federal y estatal, con miras a identificar si, a nivel operativo, se cumplen estos puntos.

Leyes Estatales

En el plano estatal, se ha realizado un ejercicio que sigue la lógica del plano nacional, de forma que iniciamos con la revisión de los aspectos que aluden a nuestra temática en la *Constitución Política del Estado de Hidalgo* (POH, 12-06-2017), misma que desde la entrada señala estar alineada a la CPEUM, y destaca aspectos relevantes en los artículos 5° y 8° Bis, en los que indica:

Artículo 5.- Sin distinción alguna, todas y todos los habitantes del Estado tienen los derechos y obligaciones, así como los derechos humanos, consagrados en esta Constitución. [...]

Los niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad, tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, así como a la convivencia familiar. [...]

El Estado proveerá lo necesario para garantizar el respeto a la dignidad de la niñez, los adolescentes, las personas con discapacidad, los adultos mayores, así como el ejercicio pleno de sus derechos. [...]

Artículo 8 Bis.- Todas y todos los habitantes de la Entidad tienen derecho a la educación que imparta el Estado, la cual será pública, gratuita, laica y democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante, mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Como puede observarse, y a diferencia de lo que sucede con la CPEUM, el artículo 5° sí refiere específicamente el derecho de los adultos mayores –así como de otros grupos identificados como vulnerables–, a la educación y subraya la obligación del Estado para promoverlo. En el caso del artículo 8° Bis, es claro al indicar el derecho a la educación para todos los habitantes de la entidad, sin especificar características específicas o rangos de edad para ello. Lo anterior nos permite señalar que la Constitución Hidalguense sienta las bases para la generación de políticas públicas que atiendan lo estipulado en estos artículos.

Por su parte, la *Ley de Educación para el Estado de Hidalgo* (POH, 10-06-2019), en concordancia con lo estipulado en la Constitución estatal, ratifica el derecho a la educación para toda la población hidalguense, específicamente en el artículo 2°, que en su primer párrafo indica:

ARTÍCULO 2°.- En el Estado de Hidalgo, toda persona tiene derecho a recibir educación de calidad sin distinción de raza, origen étnico, nacionalidad, género e identidad de género, edad, discapacidad, condición de salud o lingüística, preferencias sexuales, identidad sexual, ideología, creencia religiosa, filiación, sexo, situación migratoria, impedimento físico, de salud, estado de gravidez, o cualquiera otra

condición personal, económica, política o social, y por tanto, tienen las mismas oportunidades de acceso al Sistema Educativo Estatal con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables. (PO, 10-06-2019).

Es importante subrayar aquí que, a diferencia de lo que sucede con la Ley General de Educación (de carácter federal), la ley estatal sí precisa que la edad no será un elemento de exclusión para ejercer el derecho a la educación. Habrá que revisar entonces, los citados requisitos que se establecen en los diferentes instrumentos normativos, si bien el artículo 40° de esta misma ley señala claramente que es responsabilidad de las autoridades locales y municipales tomar las medidas y ejecutar acciones que promuevan el cumplimiento del derecho a la educación sin exclusiones de ningún tipo.

También a nivel estatal, se identifica la *Ley de los Derechos de los Adultos Mayores del Estado de Hidalgo* (POH, 04-06-2018), misma que fue publicada en 2010 y cuya última reforma data de 2018. En ella se incluyen los derechos humanos inalienables de los que son sujetos las personas mayores y, en relación con el tema que aquí nos ocupa, el artículo 22°, señala las obligaciones de la Secretaría de Educación Pública de Hidalgo, a saber:

Artículo 22.- En cuanto a la preservación y fomento de los derechos derivados de la educación a favor de los adultos mayores, corresponde al Sistema de Educación Pública de Hidalgo:

- I.- Garantizar el acceso a la educación pública en todos sus niveles y modalidades;
- II.-Garantizar el derecho de hacer uso de las bibliotecas públicas;
- III.-Impulsar su participación en eventos culturales, recreativos y deportivos, propiciando la accesibilidad y la gratuidad o descuentos especiales, previa acreditación de su edad, a través de una credencial personal;
- IV.-Dirigir programas a la población en general con la finalidad de crear una cultura de respeto y aprecio hacia el adulto mayor;
- V.-Fomentar en las instituciones de nivel medio superior y superior la incorporación en la 177urrículo, temas especializados en atención a la población adulto mayor, en especial orientados a la Geriatria y Gerontología, así como en los servicios de Tanatología;
- VI.-Crear y facilitar el acceso a la expresión a los adultos mayores a través de talleres, exposiciones, concursos y eventos comunitarios y Estatales;

VII.-Diseñar programas para efectuar concursos en los que participen activamente adultos mayores, otorgando a los ganadores los reconocimientos y premios correspondientes;

VIII.-Garantizar la educación para adultos mayores, que comprenderá: alfabetización, educación primaria, secundaria, y educación para la vida y el trabajo; y

IX.-Garantizar en todo momento la libre opción de integrarse a las actividades implementadas para la población en general, o a las específicas para los adultos mayores (POH, 04-06-2018).

A partir de la revisión de esta Ley, se identifica la necesidad de una revisión exhaustiva para contrastar si lo aquí estipulado se realiza, es decir, si se concreta a través de políticas, programas, acciones, estrategias tendientes a garantizar el derecho a la educación que este sector poblacional tiene por ley en nuestra entidad. Sobre este punto volveremos en el cierre del documento.

Leyes secundarias.

En relación con las leyes secundarias, se identifican tres instrumentos en el nivel nacional y tres en el estatal que acotan el quehacer institucional en relación con el objeto de investigación. Comencemos con la revisión de los documentos federales.

Por un lado, el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* (PND), donde destaca la invisibilización del fenómeno que aquí nos atañe, de forma que, al revisar el documento, es notoria la ausencia de propósitos y/o acciones incluso en los espacios en que podría inscribirse la temática. Así, el punto dos de los “Aspectos Relevantes” expone:

0. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar mediante la creación de puestos de trabajo, el cumplimiento del derecho de todos los jóvenes del país a la educación superior, la inversión en infraestructura y servicios de salud y por medio de los programas regionales, sectoriales y coyunturales de desarrollo: Jóvenes Construyendo el Futuro, Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, Universidades para el Bienestar, Pensión Universal para Personas Adultas Mayores, Becas “Benito Juárez”, Crédito Ganadero a la Palabra, Producción para el Bienestar, Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, programas de Comunidades Sustentables “Sembrando Vida”, de Infraestructura Carretera, Zona

Libre de la Frontera Norte, Tren Maya, Corredor Multimodal Interoceánico y Aeropuerto “Felipe Ángeles” en Santa Lucía. (PND, 2019-2024).

Este segundo aspecto relevante del Plan alude a la educación, salud y bienestar, pero en relación con las personas mayores se menciona únicamente la Pensión Universal (no contributiva). Como puede leerse, no se profundiza acerca de la estrategia para “garantizar empleo, educación, salud y bienestar”, menos aún se señala a la población objeto de dichas garantías. Más adelante, específicamente en el apartado referente a educación, se explícita que busca atender a los niños, niñas y jóvenes, nada se plasma en este apartado en relación con los adultos, menos aún con los adultos mayores.

En el apartado del Plan destinado a la presentación de los programas de gobierno, se identifica, al revisar la explicación del Programa para el Bienestar las Personas Adultas Mayores –único espacio donde se alude directamente a los AM–, lo siguiente:

Programas:

0. El Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores da un apoyo universal a mujeres y hombres de más de 68 años en todo el país. La mayor parte de ellos se encuentra en pobreza y sin acceso a un sistema de protección social que les garantice una vejez digna y plena. Según datos oficiales solo 23 por ciento de las mujeres y 40 por ciento de los hombres tienen acceso a una pensión contributiva. Pero lo más grave es que 26 por ciento de las personas adultas mayores no tienen ni pensión contributiva ni apoyo de programas sociales. El apoyo económico se entrega de manera directa –sin intermediarios- mediante el uso de una tarjeta bancaria. En las comunidades indígenas del país, la edad mínima para inscribirse en el programa es de 65 años. Lo mismo ocurre en el caso de personas mayores de 65 años que se hayan inscrito en el Padrón de derechohabientes del programa Pensión para Adultos Mayores activos a diciembre de 2018. Para 2019 el monto del apoyo económico es de mil 275 pesos mensuales y se entrega en forma bimestral mediante depósito directo en tarjeta bancaria (PND, 2019-2024).

De forma similar a lo señalado líneas arriba, el párrafo destinado a exponer los puntos y beneficios del programa se centra en detallar esta estrategia de transferencias económicas que dista mucho de contar con los elementos para considerarse política pública, toda vez que

se plasma en este documento y en los 100 Compromisos de Gobierno del actual presidente, pero no cuenta con las bases legales para constituirse en política, amén de que circunscribe el bienestar al aspecto económico desde la perspectiva de las acciones asistencialistas.

Así, y desde la lectura de lo enunciado para este programa, los AM estarán atendidos al otorgarles apoyo económico –que no alcanza a cubrir ni el 50% del salario mínimo actual–, sin considerar ninguna de las otras dimensiones del desarrollo humano y social.

Por otro lado, se identifica el *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*, en cuya introducción se señala que está alineado al Plan Nacional de Desarrollo, situación que es consistente a lo largo del documento, por lo que la única mención que se hace a la educación de adultos –sin que se precise realmente características o alcances de ésta–, se localiza en el objetivo prioritario 6.6, que refiere lo siguiente:

6.-Objetivos prioritarios

6.6.- Relevancia del Objetivo prioritario 6: Fortalecer la rectoría del Estado y la participación de todos los sectores y grupos de la sociedad para concretar la transformación del Sistema Educativo Nacional, centrada en el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos.

Problema Público	Objetivo Prioritario
6.- Las decisiones de política educativa han sido tomadas de forma vertical y desarticulada, sin considerar a todos los sectores y grupos de la sociedad, repercutiendo de forma negativa en el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas.	6.- Fortalecer la rectoría del Estado y la participación de todos los sectores y grupos de la sociedad para concretar la transformación del Sistema Educativo Nacional, centrada en el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos.

Así también, dentro del objetivo prioritario 6 se destaca que...

...para consolidar el nuevo paradigma de la gobernanza del SEN, resulta imprescindible fortalecer el compromiso y la responsabilidad social, dotar a las escuelas con instrumentos que apoyen su autonomía con rendición de cuentas, impulsar esquemas de servicio social en la educación media superior y superior, así

como generar mecanismos de participación activa con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género. Todo lo anterior con el propósito de asegurar la convergencia de las políticas, programas y recursos de instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil en la implementación de soluciones sostenibles a los desafíos educativos, sociales y productivos en los ámbitos local y regional. (PSE, 2020-2024).

Nuevamente es notoria la invisibilización de los adultos mayores en los objetivos y acciones previstas de este Programa Sectorial, lo cual es consistente con lo señalado en el *Plan Nacional de Desarrollo*, en tanto éste es el punto de partida para la elaboración del programa.

Destaca el objetivo de centrar la transformación del sistema educativo en el aprendizaje de los diversos grupos etarios, si bien habrá que revisar con mayor detenimiento las implicaciones políticas y legales de que no se aluda directamente a los adultos mayores, pues esto puede ser causa de exclusión, al incluirlos o no, en el gran grupo identificado como “adultos”. Con todo, el documento presenta un avance en relación con el PND, al considerar, por lo menos en un objetivo, a la población “adulta”, misma que fue excluida del discurso en el ámbito educativo, dentro del referido documento base.

El tercer documento federal es el *Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024*, mismo que desde la introducción declara estar alineado al Plan Nacional de Desarrollo, situación que se constata al identificar que la única mención a la población adulta mayor se realiza en la exposición de la relevancia del objetivo prioritario I que busca “Contribuir a garantizar un conjunto básico de derechos humanos de manera efectiva y progresiva comenzando por quienes más lo necesitan” (PSB, 2020-2024 p.11).

El primer punto estratégico para alcanzar dicho objetivo es “Revalorar la situación de las Personas Adultas Mayores”. En este apartado se plantea de forma escueta un panorama de la situación económica de los AM en México, así como la estrategia del Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. En ambos casos la información está tomada del párrafo contenido en el PND, presentado líneas arriba. No obstante, en este documento se presenta un último párrafo que no se localiza en el PND y que resalta por ampliar los alcances de las acciones para este grupo etario, sin que por ello se esboce estrategia o acción alguna para ello.

El Gobierno de México está comprometido a cambiar el paradigma de atención para las personas adultas mayores, al pasar de un enfoque que visualizaba a la vejez como una etapa de carencias las cuales debían ser cubiertas sólo para la población más pobre, a uno centrado en los derechos de las personas. Éste último se vincula con el concepto de calidad de vida y la revaloración de este grupo etario en la sociedad reconociendo sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, lo que implica procurar las condiciones necesarias para su bienestar y desarrollo integral. (PSB, 2020-2024, p.11).

Con estas líneas concluye el único apartado que se refiere a la población adulta mayor, siendo así que lo enunciado en este párrafo queda como una casi poética reflexión acerca de las necesidades de los AM y las buenas intenciones del gobierno para atenderlas, carente de soporte y directrices para lograrlo, en tanto se presenta únicamente un programa de transferencias económicas.

Por su parte, en el plano estatal se identifica que el *Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo. 2016-2022*, es uno de los más avanzados en relación con el tema de los adultos mayores, en tanto dedica un apartado especial para presentar un panorama de este grupo etario en la introducción al contexto sociodemográfico de la entidad. Así también, incluye a este sector poblacional en los objetivos específicos de los ejes de acción, como el eje 3) Hidalgo humano e igualitario, donde uno de sus objetivos específicos refiere: “3.1.8 Ampliar la cobertura de atención integral hacia las personas adultas mayores con calidad y calidez en pro de generar una vejez digna y activa con inclusión social” (PEDH, 2016-2022).

De este objetivo específico se desglosan 10 objetivos particulares que buscan posibilitar la cabal consecución del objetivo 3.1.8 aludiendo a diversas acciones dirigidas a la atención de los AM y, si bien ninguno alude expresamente a la educación de los adultos mayores, el 3.1.8.2.5, puede abrir una ventana de oportunidad para ello, dado que indica: “Diseñar acciones que promuevan la dignidad, cuidados, autonomía y participación e integración de las personas adultas mayores en sus diferentes contextos” (PEDH, 2016-2022).

En contraposición, y si bien desde la introducción refiere estar alineado al Plan Estatal de Desarrollo, se identifica que el *Programa Sectorial de Educación de Hidalgo, 2017-2022*, no establece ninguna acción, estrategia u objetivo que se oriente a la atención de la población

adulta mayor en el ámbito educativo, ni en ningún otro. Es decir, no considera a este grupo etario en su desarrollo. De la revisión de los objetivos generales y particulares del programa resalta que la mayor parte de ellos están focalizados en la educación básica –aludiendo a las niñas, niños y adolescentes–, y unos cuantos en educación media superior y superior –siendo que en estos rubros se refieren a los jóvenes–. De forma que nada se explicita sobre atención educativa para adultos, en general, ni para adultos mayores, en particular.

Contrastando con ello, el *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2017-2022* del Gobierno de Hidalgo, retoma efectivamente lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo y establece como uno de sus objetivos generales: “Objetivo General 3. Brindar atención integral a las personas adultas mayores mediante acciones gerontológicas para mejorar su calidad de vida” (PSDS 2017-2022 p.27). De éste se derivan tres estrategias y diez líneas de acción, entre las que sobresalen la línea 3.2.1 “Otorgar cursos sobre temas asociados al cuidado físico, mental y social en la vejez, enfocados al envejecimiento digno y productivo”, así como la 3.2.3 “Desarrollar programas socioculturales y deportivos que fomenten la participación e integración de las personas adultas mayores en el Estado” (PSDS 2017-2022, p.28).

Estas líneas pueden fungir como espacios donde es posible insertar acciones educativas para adultos mayores, no obstante, y como veremos en el ámbito institucional –al referirnos al IAAMH–, las incipientes acciones en este sentido distan de promover la consecución del citado objetivo.

Instituciones

En relación con las instituciones que se abocan a atender a este sector poblacional, se identifica que, en 1979, durante el gobierno de José López Portillo, se estableció el Instituto Nacional de la Senectud (INSen), adscrito a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia (hoy Secretaría de Salud). De acuerdo con el sitio oficial del INAPAM, que reconoce sus orígenes en el INSen, las primeras acciones en beneficio de las personas mayores que éste realizó fueron: “otorgar servicios de atención médica, establecer convenios con diversos organismos e instituciones, y promover actividades culturales, recreativas y manualidades” (INAPAM), como puede observarse, la prioridad estaba en la salud de los AM, si bien ya comenzaban a bosquejarse las actividades desde el modelo “ocupacional y de ocio” (Eley, 2010).

1986 en Finsden y Formosa, 2011), desarrolladas con perspectiva asistencial, que prevalecen hasta la fecha en los espacios orientados a atender a este sector poblacional.

Así las cosas, a inicios del 2002, el INSen pasa a ser el Instituto Nacional de las Personas en Plenitud, INAPLEN. En ese mismo año, y en el marco del cumplimiento de los acuerdos de la *Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento* celebrada en Madrid en abril del 2002, en junio de ese mismo año se publica la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*.

Para asegurar el cumplimiento de esta ley, en ese mismo año el INAPLEN pasa a ser el Instituto Nacional para la Atención de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), dependiendo ahora de la Secretaría de Desarrollo Social, con el objeto de ser el órgano rector de las políticas públicas nacionales para la población de 60 y más años, alejándose de la perspectiva eminentemente salubrista que caracterizaba a su antecesor.

Conforme a lo explicitado por la Ley recién referida, el INAPAM es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines. Respecto de sus funciones, el artículo 25 explicita que el Instituto es rector de la política nacional a favor de las personas adultas mayores, “teniendo por objeto general coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas que se deriven de ella, de conformidad con los principios, objetivos y disposiciones contenidas en la presente Ley” (DOF, 12-07-18 p.14).

En relación con el diseño y puesta en marcha de políticas que el instituto rige, el artículo 10 de la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, enlista veintiún objetivos de la política nacional para este sector poblacional, entre los que destacan los siguientes:

0. Propiciar las condiciones para un mayor bienestar físico y mental a fin de que puedan ejercer plenamente sus capacidades en el seno de la familia y de la sociedad, incrementando su autoestima y preservando su dignidad como ser humano;
- II. Garantizar a las personas adultas mayores el pleno ejercicio de sus derechos, sean residentes o estén de paso en el territorio nacional;

o. Garantizar igualdad de oportunidades y una vida digna, promoviendo la defensa y representación de sus intereses [...]

XV. Propiciar y fomentar programas especiales de educación y becas de capacitación para el trabajo, mediante los cuales se logre su reincorporación a la planta productiva del país, y en su caso a su desarrollo profesional; [...] (DOF, 12-07-18 p.8).

Amén de lo señalado tan sólo en estos cuatro puntos que se recuperan de los veintiún objetivos plasmados en la Ley, hasta ahora, el INAPAM sólo ha definido cinco ejes rectores de la política pública que sirven como directriz en el diseño de acciones y programas de atención a esta población a nivel nacional, a saber: 1) cultura del envejecimiento, 2) envejecimiento activo y saludable, 3) seguridad económica, 4) protección social y 5) derechos de las personas adultas mayores (cuyo propósito es combatir el maltrato y la discriminación) (Muñoz- Hernández, 2011; Sámano, 2018). Como se observa, ninguno de los ejes alude a la educación de este sector poblacional.

En el plano estatal, a partir de la promulgación de la *Ley de los Derechos de los Adultos Mayores del Estado de Hidalgo*, en 2010, se creó el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Estado de Hidalgo (IAAMEH), con el objeto de “coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones, estrategias y programas en materia de atención a los adultos mayores de la Entidad, para lograr el máximo de salud, bienestar y calidad de vida de esta población” (POH 04-06-2018, p.2). Lo anterior, y según lo plasmado en las consideraciones que antecede a la Ley, con el propósito de responder a las demandas sociales en virtud del proceso de transición demográfica nacional y estatal, en el marco del capital social que representan los adultos mayores.

Si bien en la ley los objetivos del Instituto son relevantes, a la fecha, esta instancia se ha abocado a brindar los siguientes servicios: credencial del IAAMEH, Centros Gerontológicos Integrales, Unidades Móviles Gerontológicas, Apoyos Asistenciales, Casas de Día y el Curso de Envejecimiento Exitoso. Éste último es la única actividad de carácter educativo ofertado por el instituto en su sede Pachuca, de forma que el resto de los municipios no cuenta con él, amén de que habría que revisar su pertinencia, relevancia y propósitos. No obstante lo anterior, justo es señalar aquí que algunas otras entidades federativas no cuentan con centros gerontológicos como servicio público (ni fijos ni móviles), de forma que –aun

con deficiencias en relación con la amplitud de los objetivos que le han sido encomendados por ley—, el IAAMEH oferta servicios con los que otras entidades federativas no cuentan.

Por su parte, la institución reconocida como la única y principal instancia de la educación de adultos es el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), creado en 1981. Es importante destacar que, desde su creación, este instituto tiene el propósito de “solucionar el inmenso problema que significa la existencia de un gran número de mexicanos de 15 años y más que carece de la educación básica” (INEA-Gobierno de México). Como puede identificarse hasta hoy día, el INEA carece de programas, materiales y/o mecanismos específicos para atender a la población de 60 y más años; sus esfuerzos se enfocan a la alfabetización, renglón en que se ha hecho un trabajo importante, pero a todas luces marginal e insuficiente (Schmelkes, 2010).

En este punto es importante destacar que, en últimas fechas, —y especialmente a raíz de la contingencia sanitaria que orilló a las diferentes instancias educativas a buscar alternativas para atender a los educandos en la modalidad virtual y a distancia—, el sitio web del INEA ha publicado “su modelo pedagógico pensado en jóvenes y adultos y adultos mayores [sic]” (página web INEA- Gobierno de México). En realidad, lo que se oferta es un compilado de módulos descargables y que son idénticos para todos, independientemente de la edad de los educandos, por lo que puede inferirse que se ha agregado a los adultos mayores en el título de su modelo, pero no se han realizado las adecuaciones curriculares y didácticas que se requieren para atender a este sector poblacional.

Así, el trabajo del INEA a nivel nacional, y del IHEA (Instituto Hidalguense para la Educación de los Adultos) a nivel estatal, se da en el marco de ausencia de materiales específicos para adultos mayores, carencia de instalaciones propias para otorgar el servicio, no cuenta con personal debidamente formado ni se ha considerado profesionalizar el servicio, dado que no cuenta con presupuesto pues recibe la “cantidad de 0.82% del presupuesto educativo (dato de 2007) [...] Las cifras dan cuenta de que la apuesta política de los últimos años no es la de atender educativamente a los adultos” (Schmelkes, 2010 p. 587).

En síntesis, puede señalarse que con base en lo hasta aquí examinado, y considerando que las leyes revisadas líneas arriba son susceptibles de traducirse en acciones a través de las actividades y funciones del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) en el ámbito federal y del Instituto para la Atención de las y los Adultos Mayores (IAAMH),

en el estado de Hidalgo, así como del INEA a nivel nacional y del IHEA en el plano estatal; se identifican vacíos existentes en la normativa regulatoria de la educación en el país para este grupo etario.

Si bien la Ley General de Educación (DOF, 30-09-2019), expresa en el Capítulo II, artículo 5°, que toda persona tiene derecho a la educación bajo el principio de intangibilidad de la dignidad humana; en lo sucesivo solamente menciona a la población adulta en el Capítulo IX, titulado “De la educación de las personas adultas”, cuyos artículos subrayan la atención al rezago y alfabetización de todas las personas mayores de 15 años que no han concluido la educación básica. De los adultos mayores no hay mención alguna.

Esta situación se repite en la *Ley de Educación para el Estado de Hidalgo*, publicada en el Periódico Oficial y cuya última reforma fue el 10 de junio de 2019, pues el Art. 2° señala que

En el Estado de Hidalgo, toda persona tiene derecho a recibir educación de calidad sin distinción de raza, origen étnico, nacionalidad, género e identidad de género, edad, discapacidad, condición de salud o lingüística, preferencias sexuales, identidad sexual, ideología, creencia religiosa, filiación, sexo, situación migratoria, impedimento físico, de salud, estado de gravidez, o cualquiera otra condición personal, económica, política o social, y por tanto, tienen las mismas oportunidades de acceso al Sistema Educativo Estatal con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables (LEEH, p. 4).

No obstante, solamente los artículos 53 y 54 aluden a la educación de personas adultas y retoman, literalmente, lo expresado en la *Ley General de Educación*, a saber: que está destinada a los adultos mayores de 15 años que requieran alfabetización o concluir la educación básica.

Estos vacíos se materializan en tanto en el *Programa Sectorial de Educación 2020-2024* (federal), como en el estatal, 2017-2022. En el caso del Programa federal se identifica que el objetivo prioritario 6 alude a las personas adultas (no hay mención alguna a los adultos mayores), pues destaca el fortalecimiento de la rectoría del Estado en la transformación del Sistema Educativo Nacional, centrada en el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos (PSE, 2020 p.202).

Sin embargo, en el resto del documento no se declaran estrategias o acciones específicas para lograr esto, ni vuelve a haber mención alguna sobre las personas adultas. Esto mismo sucede en el programa sectorial estatal, donde se refiere que en el escenario tendencial se busca que “Niños, jóvenes y adultos, logren el dominio de competencias lectoras, de escritura y aritmética que les permite acceder con facilidad a los distintos campos del conocimiento” (PSE Hgo., 2017 p.28). Como puede observarse, se mantiene la tendencia a identificar la educación para adultos con servicios de alfabetización.

Siendo estos instrumentos los marcos normativos para el quehacer institucional educativo, no resulta inesperado encontrar que tanto en los documentos y estatutos del INEA como en los del IHEA, no se menciona a la población adulta mayor y se identifica como “adulta” a toda persona mayor de 15 años que requiere ser alfabetizada o precisa apoyo para concluir la educación básica o media superior.

En el plano organizacional y operativo se identifica que el sistema educativo nacional comprende tres tipos de educación: la básica, la media superior y la superior; de acuerdo con lo estipulado por la Ley General de Educación. La educación básica está conformada por tres niveles: preescolar, primaria y secundaria. El nivel preescolar comprende tres grados y, a partir de la reforma al Art. 3° constitucional para el ciclo escolar 2008-2009, es obligatoria. La educación primaria se imparte en seis grados, para niños de seis años hasta menores de 15, los niños deben ingresar con seis años cumplidos al 1° de septiembre; al término de cada grado escolar los alumnos reciben una “cartilla nacional de evaluación” que presenta, de forma alfa numérica, las calificaciones obtenidas en las distintas asignaturas. Su conclusión se acredita con un certificado oficial, mismo que es requisito para ingresar a la educación secundaria.

La educación secundaria se imparte en tres grados, para jóvenes menores de 18 años. Al término de dicho periodo, los estudios secundarios se acreditan mediante un certificado oficial, con validez en toda la república mexicana –al igual que el de primaria-, y que es requisito para el ingreso a la educación media superior. La ley indica que los tres niveles de educación básica cuenten con servicios que se adapten a las necesidades lingüísticas y culturales del país, de la población rural dispersa y los grupos migrantes.

La educación media superior comprende tanto el nivel bachillerato como la educación profesional técnica. El bachillerato se imparte en tres grados, generalmente, pues existen

casos que cuentan con programas de estudio de dos o cuatro años; su certificación es requisito para ingresar a la educación de tipos superior. La educación profesional técnica se imparte en tres grados, aunque hay programas que se cumplen en dos y hasta cinco años; su objetivo principal es la formación para el trabajo técnico, por lo que los programas son de carácter terminal, aunque existen instituciones que cuentan con programas de estudio que permiten a los alumnos obtener el certificado de bachillerato mediante la acreditación de materias adicionales, es decir, los llamados bachilleratos bivalentes³⁹.

La educación de tipo superior se conforma por tres niveles: el técnico superior, la licenciatura y el posgrado. El nivel técnico superior forma profesionales técnicamente capacitados para el trabajo de una disciplina específica, sus programas de estudio son de dos años, son de carácter terminal y no alcanza el nivel de licenciatura. La licenciatura se imparte en instituciones tecnológicas, universitarias y de formación de maestros; es de carácter terminal y forma profesionistas en diversas áreas del conocimiento con programas de estudio de cuatro años o más. Para cursar el posgrado se requiere haber acreditado la licenciatura – contar con título y cédula profesionales- y se imparte en los niveles de especialidad, maestría y doctorado; forma personas que ejercen su profesión con relevante capacidad y se acredita mediante un título de grado.

Además de los tres tipos descritos, el sistema educativo nacional comprende otros servicios, como la educación inicial, la educación especial, la educación para adultos y la capacitación para el trabajo. La educación inicial atiende a niños desde los 43 días de nacidos hasta los tres años y once meses, y tiene por objetivo favorecer su desarrollo integral.

La educación especial está orientada a la atención de individuos con discapacidades transitorias o definitivas, o de aptitudes sobresalientes e incluye la orientación para la familia. Como se ha señalado, la educación para adultos está destinada a personas de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación básica y comprende la alfabetización, la educación primaria, secundaria y la formación para el trabajo.

Con relación a los métodos de enseñanza, el sistema educativo nacional contempla las modalidades escolarizada, no escolarizada y mixta. La escolarizada es la de mayor cobertura a nivel nacional, es presencial e implica que el alumno asista al plantel escolar para

³⁹ El carácter bivalente se deriva del hecho de que, a decisión del alumno, este sea el último nivel escolar que curse, dado que egresa con cédula de técnico profesional o, en su caso, utilice su certificado para postularse como candidato a ingresar en una institución de educación superior.

cubrir el programa de estudios. Las modalidades no escolarizada y mixta se refieren a la enseñanza abierta o a distancia, es no presencial o parcialmente presencial y funciona con el apoyo de asesores.

En la siguiente tabla puede observarse la organización del sistema educativo nacional.

Tabla 18 Estructura organizativa del Sistema Educativo Nacional

Sistema Educativo Nacional					
				Doctorado	
		Posgrado		Maestría	
	Educación Superior	Especialidad			
5°		Licenciatura			22
4°					21
3°					20
2°		Técnico Superior Universitario			19
1°					18
3°	Educación Media Superior**	Bachillerato Propedéutico (p/ingreso a Universidad)	Bachillerato Tecnológico Terminal (Profesional técnico)	Bachillerato Tecnológico Bivalente	17
2°					16
1°					15
3°		Secundaria General	Secundaria Técnica	Telesecundaria	14
2°					13
1°					12
6°					11
5°	Educación Básica Obligatoria	Primaria			10
4°		Primaria Bilingüe intercultural			9
3°					8
2°					7
1°					6
3°					5
2°		Preescolar	Preescolar Bilingüe intercultural		4
1°					3
	Educación Inicial Opcional				0-3
Grado	Tipo	Nivel Educativo/ Modalidades			Edad

** Obligatoria desde 2013⁴⁰

Además de este "trayecto escolar general", el sistema también otorga servicios de Educación Especial y Educación para Adultos.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la página web de la SEP <http://www.sep.gob.mx/>

⁴⁰ La obligatoriedad de la Educación Media Superior, como deber del Estado para ofrecer un lugar a quien teniendo la edad típica hubiera concluido la educación básica, se realizará de manera gradual a partir del ciclo 2012-2013 y hasta lograr la cobertura total en sus diversas modalidades a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022. (Artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; inciso c) de la fracción II y la fracción V del Artículo 3°, y la fracción I del Artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, se identifica una falta de congruencia y consistencia entre lo enunciado en las leyes y las acciones que se han diseñado o puesto en marcha para atender a la población adulta mayor. De hecho, resalta la casi inexistencia de políticas públicas para ello, en su lugar se han generado programas (como el de la pensión universal no contributiva, auspiciado por el actual gobierno), que distan mucho de contar con los elementos que les permitan constituirse en políticas de mayor alcance.

Con estos antecedentes podemos decir entonces, que nuestro país todavía no ha tomado las acciones que se identifican en algunos otros países europeos e iberoamericanos, donde hacia finales de los 90 empezaron a surgir propuestas políticas y educativas para personas adultas denominadas de “segunda oportunidad”, definidas como un proceso que se inicia en la alfabetización hasta la educación superior (UNESCO, 2010 en Da Trinidad y Santos, 2015), como intento para ampliar las oportunidades de grupos necesitados de nuevas oportunidades económicas, sociales y culturales, como es el caso de los adultos mayores.

4.4 El enfoque de *Lifelong Learning*, línea de política pública en la agenda supranacional

En relación con la educación de adultos en la agenda internacional, se identifica un enfoque que, desde los organismos supranacionales, se ha constituido en referente para el diseño y puesta en marcha de iniciativas y/o programas educativos dirigidos a la población adulta, y adulta mayor: el enfoque del aprendizaje permanente o *Lifelong Learning*.

Es relevante señalar que dicho enfoque se origina en el seno de la educación de adultos, si bien dado su potencial al plantear que lo humanos aprendemos a lo largo de toda la vida sin que ello requiera de un espacio o tiempo definido, posteriormente ha permeado la educación en general –la educación básica, media superior, superior, para el trabajo–, incluida la de adultos mayores.

Hacia 1976, la Conferencia General de la UNESCO caracteriza a la educación permanente como:

... los procesos organizados de educación, sea cual sea el contenido, el nivel o el método, sean formales o no formales, ya sea que prolonguen o reemplacen la educación inicial dispensada en las escuelas y universidades, y en forma de

aprendizaje profesional, gracias a las cuales las personas consideradas como adultos por la sociedad a la que pertenecen, desarrollan sus aptitudes, enriquecen sus conocimientos, mejoran sus competencias técnicas o profesionales o les dan una nueva orientación, y hacen evolucionar sus actitudes o su comportamiento en la doble perspectiva de un enriquecimiento integral del hombre y una participación en un desarrollo socioeconómico y cultural equilibrado e independiente (UNESCO, 1976).

A partir de ese momento este concepto va desarrollándose para ampliar sus marcos de acción, por lo que inicialmente pasa de ser educación permanente a ser educación permanente para todos, enfoque que alcanzaría aún más reconocimiento al atender los requerimientos educativos de jóvenes y adultos en la *Conferencia Mundial de Educación para Todos*, celebrada en Jomtien (UNESCO, 1990), donde emerge la concepción que hoy día lo caracteriza: la educación a lo largo de toda la vida.

Puede señalarse entonces que, con la publicación del Informe Delors sobre el estado de la educación en el mundo –*La educación encierra un tesoro*–, en 1996, se identifican dos líneas que se constituyeron en imperativos y ejes rectores de la política educativa en los países miembros de la ONU, a saber: el derecho a una educación pertinente y relevante para la vida y a lo largo de toda la vida.

El primer eje da sustento a lo que se ha dado en llamar “los cuatro pilares de la educación” o saberes imprescindibles para la vida: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos, aprender a ser.

El segundo eje, el derecho a la educación a lo largo de toda la vida, ha dado como resultado una serie de acciones generadas desde la perspectiva del *lifelong learning*, designada como “educación permanente” o “a lo largo de la vida” en los países hispanoparlantes, tanto así que, para la generación de programas, recomendaciones y monitoreo de las acciones de los países miembros en este renglón, la UNESCO cuenta con el UIL, el *Unesco Institute for Lifelong Learning*.

Así, se observa que, en virtud de la relevancia que la educación de adultos y adultos mayores adquirió en el mundo desde fines del siglo pasado y principios de éste, en el 2006 el otrora Instituto de Educación de UNESCO (UIE), cambia de nombre para ser el Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL, por sus siglas en inglés), conformándose en un instituto de carácter internacional centrado “tanto en el aprendizaje de

adultos como en la educación no formal y fuera de la escuela dentro de una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida” (UNESCO-UIL).

Actualmente el UNESCO-UIL se encarga de desarrollar y dar seguimiento a la VI Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos (CONFINTEA VI), que se desarrolló en Belém, Brasil, en 2009, donde 144 Estados miembros adoptaron el Marco de Acción de Belém para “desarrollar políticas y programas, mejorar la dirección, aumentar los fondos, ampliar la participación y mejorar la calidad en el aprendizaje y la educación de adultos, así como supervisar e informar acerca de los progresos nacionales” (UNESCO-UIL).

Por lo anterior, en 2017 se realizó la Revisión a Medio Término de la CONFINTEA VI en Corea. El reporte regional de América Latina y el Caribe presentado en la CONFINTEA 2017, señala que se ha identificado en los países de la región que la perspectiva de la educación permanente o a lo largo de la vida ha permeado exclusivamente a la educación dirigida a niños y jóvenes, dejando de lado uno de sus puntos nodales: la educación de adultos.

Hoy día, la educación permanente (*Lifelong Learning*) comprende:

...todas las formas de educación y aprendizaje cuya finalidad es lograr que todos los adultos participen en sus sociedades y en el mundo del trabajo. Designa el conjunto de todos los procesos educativos, formales, no formales e informales, gracias a los cuales personas consideradas adultas por la sociedad a la que pertenecen desarrollan y enriquecen sus capacidades para la vida y el trabajo, tanto en provecho propio como en el de sus comunidades, organizaciones y sociedades (UNESCO, 2015).

Así, el aprendizaje permanente (*Lifelong Learning*) se basa en la integración del aprendizaje y la vida, y abarca actividades de aprendizaje para personas de todas las edades, en todos los contextos vitales, a través de una variedad de modalidades que, en conjunto, satisfacen una serie de necesidades y demandas de aprendizaje. Esta es la comprensión holística del aprendizaje permanente.

Este enfoque se ha convertido en un concepto importante en el ámbito de la política educativa internacional y nacional. El concepto implica que el curso de la vida de un individuo ya no puede dividirse en un periodo de preparación seguido de un periodo de acción de la vida de un individuo, sino que el aprendizaje se extiende a lo largo de toda la vida en las diferentes fases del ciclo vital.

El concepto también implica que el aprendizaje no sólo tiene lugar en la escuela y otros espacios formales, sino también en una variedad de espacios, medios y vías de aprendizaje. Así, y de acuerdo con el Instituto para el aprendizaje permanente (UNESCO-UIL, 2022):

Esta visión afecta a los enfoques individuales del aprendizaje y tiene implicaciones para el desarrollo y la aplicación de la política educativa. Hoy en día, la opinión de que el aprendizaje es un proceso a lo largo de toda la vida -y que toda la educación debería seguir este principio- es ampliamente reconocida por los planificadores y los responsables políticos de la educación. (p.17)

Cabe resaltar que existen 5 elementos que posibilitan una cabal comprensión de la noción de aprendizaje permanente propuesto por la UNESCO:

- 1) Para todas las edades (independientemente de la edad, el sexo, la etnia y el origen nacional, económico o social y origen económico o social, incluidas las personas con discapacidad, los inmigrantes, los pueblos indígenas y otras comunidades vulnerables).
- 2) Todos los niveles educativos (incluida la educación de adultos, la formación técnica y la capacitación)
- 3) Todas las modalidades de aprendizaje (formal, no formal e informal)
- 4) Todas las esferas y espacios de aprendizaje
- 5) Una amplia variedad de propósitos (el aprendizaje permanente está centrado en la persona y basado en los derechos humanos). (UNESCO-UIL, 2022 p.18).

En la última década, se identifican trabajos que extrapolan el enfoque para adecuarlo a las condiciones de aprendizaje de los adultos mayores, generando aproximaciones desde la perspectiva del *Lifelong Learning in Later Life* (Findsen y Formosa, 2011).

Para aproximarnos a esta adecuación del enfoque es importante tener presente una primera consideración: “Educación de Adultos” significa diferentes cosas en diferentes países, así como diferentes formas en que el Estado juega un papel en ella.

De hecho, pueden distinguirse algunas tradiciones filosóficas en Educación de Adultos, de entre ellas y siguiendo a Elsey (1986 en Findsen y Formosa, 2011), destacan las siguientes cuatro orientaciones que permean la educación de adultos y adultos mayores:

1) El modelo recreacional y de ocio, que enfatiza la promoción de la interacción social, a fin de evitar el aislamiento y generar bienestar a través de actividades en forma de grupos deportivos o culturales, Un ejemplo de esta orientación son las actividades que se desarrollan en la Universidad de la Tercera Edad.

2) El modelo de capacitación para el trabajo, en cuyo seno domina el imperativo económico. Este modelo propone dotar a los sujetos de herramientas para trabajar, por lo que el curriculum es instrumental. Se observa que los trabajadores adultos mayores son virtualmente invisibles para los empleadores y tomadores de decisiones, perdiendo así una parte importante del capital laboral de estos expertos en sus áreas.

3) El modelo liberal progresivo, se orienta a promover un proceso de individualización (crecimiento/ desarrollo) y progreso social, por lo que los contenidos están ligados a propósitos sociales, Este modelo es el que prevalece en educación de adultos. Ejemplo de él son la educación comunitaria, educación remedial para las personas con rezago educativo, educación de segunda oportunidad.

4) El modelo radical –basado en Freire–, propone cambios estructurales para que los privilegiados actúen en favor de los oprimidos. Así, la educación es una puerta a la emancipación. El conocimiento es derivado de una perspectiva crítica, identificado de abajo a arriba (al modo de las políticas “down-top”), según las necesidades específicas del contexto socioeconómico (Gramsci, 1971 en Finsden y Formosa, 2011). El propósito es empoderar a los adultos mayores, quitarles la etiqueta de “víctimas”.

Por otro lado, se identifica que fenómenos como la globalización se relacionan con la educación de adultos en dos sentidos: la educación puede dotarles de elementos para “defenderse” de ella, para evitar la fuga de cerebros (mano de obra que migra).

O bien, puede aproximar a los adultos mayores a la globalización, para ser ciudadanos globales, dotarles de nuevas habilidades lingüísticas, sociales, tecnológicas (inmersión en el mundo de las TIC, para facilitar su vida e incrementar sus posibilidades de bienestar).

Cerramos este apartado y capítulo recuperando la noción de política de aprendizaje permanente propuesta por el UIL en tanto consideramos que justamente es una opción que se ha dejado de lado en el diseño de políticas y programas orientadas a la población adulta mayor, tanto en el país como en el gobierno subnacional, Hidalgo.

El término "política de aprendizaje permanente" se utiliza para referirse a cualquier tipo de política diseñada y aplicada por los gobiernos y otras partes interesadas para crear oportunidades de aprendizaje para todas las edades (niños, jóvenes, adultos y personas mayores, niñas y niños, mujeres y hombres), en todos los contextos vitales (familia, escuela, comunidad, lugar de trabajo, etc.) y a través de diversas modalidades (formal, no formal e informal). (UNESCO-UIL, 2022 p.19).

Capítulo 5. Marco metodológico

Los análisis e investigaciones en ciencias sociales en general y en políticas públicas en particular, tienen un carácter fundamentalmente poliparadigmático.

Mballa, 2017 p.13

Este capítulo se orienta a realizar una aproximación a la perspectiva y estrategia metodológica con que se desarrolla la investigación; por lo que presenta las dimensiones y categorías de análisis, el universo y temporalidad del estudio, así como las técnicas e instrumentos de investigación.

Uno de los aspectos de mayor relevancia en el quehacer científico es la elección del método a utilizar, mismo que se encuentra estrechamente relacionado con el fenómeno a estudiar, así como con los objetivos y la perspectiva analítica (teoría) desde la que se aborda el objeto.

Tradicionalmente se identifican dos paradigmas metodológicos eminentemente antagónicos, tanto en su forma de aproximarse al objeto de investigación como en los propósitos y lógicas analíticas subyacentes: el cuantitativo, cuya expresión más depurada es el uso del método típicamente denominado “científico” (para estudio de los fenómenos de la naturaleza), y el cualitativo, de corte comprensivo interpretativo, generalmente orientado a fenómenos sociales.

De acuerdo con Castro (1996), todo paradigma responde a tres cuestiones intrínsecamente ligadas: la ontológica (que atiende a la forma y naturaleza de la realidad cognoscible), la epistemológica (que alude al tipo de relación que se establece entre el científico que conoce y la realidad a conocer) y la metodológica (que atiende a los métodos para conocer la realidad). El autor subraya la estrecha relación que existe entre la naturaleza del objeto de estudio y los propósitos de la investigación con la perspectiva teórico-metodológica a la que se adscribe un proceso investigativo, enfatizando el hecho de “entender

a los métodos cualitativos y cuantitativos como formas complementarias, más que antagónicas, de investigar la realidad” (Castro, 1996 p. 58).

En el caso de los problemas públicos, el Dr. Blanco-Peck (2006) señala que el enfoque más completo es el mixto, en tanto comprende técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa que, si bien requieren de mayor experiencia por parte del investigador, generan resultados más depurados en el abordaje de asuntos públicos, problemas socioeconómicos y análisis de políticas públicas.

Así, bajo la denominación de métodos mixtos se apunta a la combinación de los métodos de investigación cuantitativos y cualitativos de forma tal que, según Robson y McCartan (2011, en Mejía-Pérez, 2019), los aspectos de corte positivista de los cuantitativos se combinan con la dimensión interpretativa de los cualitativos.

Siguiendo este orden de ideas, se puede señalar entonces que los métodos mixtos o concurrentes, como también se les ha identificado (Hernández, Fernández y Baptista, 2010), son un tercer paradigma en la investigación, que promueve la superación de la tradicional dicotomía metodológica en la ciencia. En este sentido, Reichardt y Cook (1986, en Cadena-Iñiguez et al., 2017) apuntan que no existe un choque fundamental entre los propósitos y las capacidades de ambos métodos.

Por lo tanto, los estudios con métodos mixtos incluyen características de las perspectiva cuantitativa y cualitativa en el diseño, en la colección de datos y el análisis (Teddle y Creswell, 2009, citado en Mertens, 2010). De hecho, en el primer número del *Journal of Mixed Methods Research*, Tashakkori y Creswell (2007; citado en Mertens, 2010 p. 293) definen a los métodos mixtos como “la investigación en la cual los investigadores coleccionan y analizan datos, integran sus hallazgos, y generan inferencias utilizando ambos métodos o aproximaciones, cuantitativo y cualitativo, en un estudio único o proyecto de investigación”.

Considerando lo anterior puede decirse que, en un mundo globalizado que requiere de respuestas a problemas multifactoriales cada vez más complejos, una opción es la aproximación investigativa desde este paradigma, como bien señala Manuela Mejía-Pérez:

La investigación con métodos mixtos es el intento por legitimar el uso de diferentes enfoques para contestar preguntas de investigación, de manera pluralista y creativa en lugar de restringir las opciones del investigador, reconociendo la importancia del mundo natural y

físico, así como la del social y filosófico que incluye el lenguaje, la cultura, las instituciones humanas y los pensamientos subjetivos (2019, p.102).

Apuntalando esto, Miriam Cardozo (2013), señala que tanto los métodos cuantitativos como cualitativos pueden hacer aportaciones valiosas al estudio de las políticas públicas, siempre que se consideren sus limitaciones y alcances. Subraya que combinando ambos métodos debería poder obtenerse la adecuada integración de las racionalidades técnica y política, necesarias en el campo de las políticas públicas.

Por tanto, y a fin de mantener una coherencia teórico-metodológica para el abordaje del objeto de investigación, se analizan las políticas públicas para la educación de adultos mayores utilizando una metodología mixta desde las aportaciones del modelo par análisis de políticas públicas propuesto por Subirats *et al.* (2008).

Así, se consideró la complementariedad de los métodos mixtos concurrentes tanto en la selección de las técnicas e instrumentos para recolección de datos, como en el análisis de la información. Buscamos con ello atender a las recomendaciones acerca de la pluralidad metodológica señalada por Wildavsky (en Subirats, 2008), para el análisis de política pública.

Para aproximarnos al objeto de investigación, se ha establecido la siguiente matriz de dimensiones, categorías, variables e indicadores.

Tabla 19 Dimensiones, categorías, variables e indicadores para el objeto de investigación

Matriz de Dimensiones, categorías, variables e indicadores por pregunta y objetivo de investigación del proyecto:
Educación de adultos mayores y derechos humanos en el nivel de gobierno subnacional. Análisis de política pública en el estado de Hidalgo, México.

PREGUNTA INV.	OBJETIVO DE INV.	DIMENSIÓN	CATEGORÍA	VARIABLE	INDICADOR	FUENTE/AUTORES
			Los adultos mayores ante la ley	Leyes dirigidas a los adultos mayores	Cantidad y tipo de leyes dirigidas a la población adulta mayor	DOF /POH
2. ¿Cuáles son las implicaciones legales, económicas, demográficas y sociales del ser adulto mayor en el contexto hidalguense actualmente?	2. Examinar las implicaciones legales, económicas, demográficas y sociales del ser adulto mayor en el contexto hidalguense actualmente.	Contextualización socio demográfica de los AM	Características demográficas de los AM hidalguenses	Envejecimiento poblacional	Distribución porcentual de la población AM, por sexo	INEGI
					Índice de envejecimiento	INEGI
					Distribución de la población AM según su estado civil	INEGI
					Distribución de la población AM según tipo de hogar	INEGI
				Otros indicadores	Distribución de la población AM en actividades económicas	INEGI

PREGUNTA INV.	OBJETIVO DE INV.	DIMENSIÓN	CATEGORÍA	VARIABLE	INDICADOR	AUTORES
					Distribución de la población AM según escolaridad	INEGI
					Principales enfermedades población AM, Hidalgo	INEGI, CENAPRECE
					Porcentaje de AM con deterioro cognitivo, Hidalgo	CENAPRECE
				Indicadores salud AM hidalguenses	Distribución de la población hidalguense sin deterioro para realizar ABVD	CENAPRECE
					Distribución de la población hidalguense sin deterioro para realizar AIVD	CENAPRECE
3. ¿Cuáles son las aportaciones del enfoque de Derechos Humanos al diseño de	3. Identificar las aportaciones del enfoque de derechos humanos al diseño de	Exclusión social AM	Ámbitos sociales de discriminación	Calle Transporte público	Población Adulta Mayor que reporta haber sido discriminada en la calle o al usar el transporte público	Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017

políticas públicas dirigidas a los adultos mayores en el estado de Hidalgo para reducir sus condiciones de vulnerabilidad social?	políticas públicas dirigidas a los adultos mayores en el estado de Hidalgo, para reducir sus condiciones de vulnerabilidad social		Trabajo o escuela	Población AM que reporta haber sido discriminada en ámbitos de trabajo o escuela	ENADIS 2017
			Familia	Población AM que reporta haber sido discriminada en el ámbito familiar	ENADIS 2017
			Atención médica	Población AM que refiere negación de su derecho a recibir atención médica	ENADIS 2017
			Recibir apoyos de programas sociales	Población AM que refiere negación de su derecho a recibir apoyos de programas sociales	ENADIS 2017
			Atención en oficinas de gobierno	Población AM que refiere negación de su derecho a recibir atención en trámites en las oficinas de gobierno	ENADIS 2017
			Autopercepción de exclusión	Situación de discriminación por ser AM	Población AM que percibe haber sido discriminada por su edad

		Respeto a sus derechos	Población AM que percibe haber sido tratada en un marco de respeto a sus derechos	ENADIS 2017
			Accesibilidad	CONEVAL
		Educación	Disponibilidad	CONEVAL
			Calidad	CONEVAL
			Población AM que es derechohabiente en servicios de salud	INEGI
Vulnerabilidad social AM	Derechos sociales para AM	Acceso a servicios de salud	Porcentaje de AM derechohabientes por tipo de servicio (IMSS, ISSSTE, Pemex, Privada, Otras)	INEGI
		Acceso a seguridad social	Población adulta mayor que tiene derecho a una pensión contributiva	INEGI
		Acceso Alimentación	Población AM que cuenta con seguridad alimentaria y diversidad de la dieta	CONEVAL

	Calidad y espacio de la vivienda	Población AM con acceso a materiales durables y espacio suficiente en la infraestructura de su vivienda	CONEVAL
	Acceso a los servicios básicos en la vivienda	Población AM que cuenta con servicios básicos en la vivienda (electricidad, agua entubada, drenaje)	CONEVAL
		Población AM económicamente activa	INEGI- ENOE
	Empleo	Población AM que cuenta con empleo formal	INEGI- ENOE
		Población AM que labora en el ámbito informal	INEGI- ENOE
Carencias Sociales	Rezago educativo	Población adulta mayor (AM) que cuenta con educación básica completa	INEGI, Subirats 2004, 2012, 2018
		Población AM con primaria completa	INEGI

				Población AM INEGI alfabetizada
				Población AM con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos
	Pobreza		Ingreso	Población AM con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos
				Población AM en situación de pobreza
				Población AM en situación de pobreza extrema
				Cantidad y enfoque de los programas de protección y desarrollo social dirigidos a AM
Envejecimiento poblacional y derechos humanos	Enfoque Derechos Humanos	de	Programas de protección y desarrollo para AM	Acciones para garantizar equidad para los AM
				SEDESOL INAPAM, Huenchuan, 2004, 2018
				INAPAM, Huenchuan 2018, CNDH, SIDH

PREGUNTA INV.	OBJETIVO DE INV.	DIMENSIÓN	CATEGORÍA	VARIABLE	INDICADOR	AUTORES
<p>4. ¿Qué elementos constituyen a las políticas públicas para la educación de los adultos mayores hidalguenses, en relación con las directrices de organismos supranacionales?</p>	<p>4. Contrastar las políticas públicas para la educación de los adultos mayores hidalguenses, en las directrices de organismos supranacionales.</p>	<p>Educación para AM</p>	<p>Conceptualización de la educación para AM</p>	<p>Definiciones de la educación para AM</p>	<p>Educación para AM en el plano internacional</p>	<p>ONU, UNESCO, UIL, Mogollón, Requejo, Yuni y Urbano, Flores Tena,</p>
				<p>AM</p>	<p>Educación para AM en el plano regional (ALyC)</p>	<p>Huenschuan, UNESCO UIL, Medina, Da Trinidad y Santos, Da Silva, y Scortegagna</p>
				<p>Marco legal de la educación para AM en México</p>	<p>Educación para AM en el plano nacional</p>	<p>SEP, INAPAM, ASF</p>
			<p>Instrumentación de acciones educativas para AM</p>	<p>Programas educativos para AM en México</p>	<p>Cantidad y tipo de programas educativos para AM</p>	<p>SEP, INAPAM, ASF</p>
				<p>Programas educativos para AM en Hidalgo</p>	<p>Impacto/ resultados de evaluación</p>	<p>SEP, INAPAM, ASF</p>
				<p>Programas educativos para AM en Hidalgo</p>	<p>Cantidad y tipo de programas educativos para AM</p>	<p>SEPH, IAAMEH</p>

Directrices supranacionales para política educativa AM	<i>Lifelong Learning</i> (Aprendizaje a lo largo de la vida o educación permanente)	Políticas propuestas educativas para AM en México	y	Impacto/ resultados de evaluación	SEPH, IAAMEH
				Cantidad y tipo de programas desarrollados desde el enfoque de LL	UIL UNESCO, SEP, INEA, SEPH, IHEA
				Impacto/ evaluación	UIL UNESCO, SEP, INEA, SEPH, IHEA, ASF 2016

PREGUNTA INV.	OBJETIVO DE INV.	DIMENSIÓN	CATEGORÍA	VARIABLE	INDICADOR	AUTORES
5. ¿Cuáles son las características y percepciones de los adultos mayores hidalgüenses sobre sus procesos educativos?	5. Conocer las características y percepciones que los adultos mayores hidalgüenses tienen en sus procesos educativos, en el período 2021-2022	Percepciones de los adultos mayores hidalgüenses	Caracterización de los actores afectados por el problema público	Características generales Características educativas	Datos generales: Sexo, edad, lugar de residencia Situación civil actual Número de personas que habitan en su hogar Situación laboral actual ¿Sabe leer y escribir? ¿Asiste o asistió a algún establecimiento educativo (escuela, universidad)? ¿Cuál es el nivel más alto que cursa o cursó? ¿Finalizó ese nivel?	Instrumento (cuestionario) diseñado a partir de la revisión y ajuste de los siguientes: Encuesta Nacional sobre Salud y Envejecimiento en México, INEGI, 2018 Encuesta de Calidad de Vida del Adulto Mayor,

Conoce de cursos y/o talleres educativos que sean de su interés

Sabe si usted puede tomarlos

¿Qué instancia los oferta?

¿Ha tomado cursos y /o talleres educativos en los últimos dos años?

¿Cuáles?

Cómo calificaría su calidad

Gobierno de Chile, 2018
Encuesta Nacional de Calidad de Vida y Salud,

Gobierno de Chile, 2013
Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores, INDEC, Argentina, 2012

Estado de salud

En general, ¿usted diría que su salud es...

Con respecto al año pasado, ¿usted diría que su salud...

Padece alguna de las siguientes condiciones físicas:

- 1 Hipertensión
- 2 Diabetes
- 3 Obesidad
- 4 Enfermedad obstructiva pulmonar crónica (EPOC)

5 Cardiopatías
(enfermedades del
corazón)

Tiene dificultades de
salud para realizar
actividades diarias
(acostarse, levantarse,
aseo personal, comer por
sí mismo)

Tiene dificultades para
realizar actividades
como asear la casa,
preparar sus alimentos,
salir a las compras, ir al
médico, controlar su
dinero

¿Sale habitualmente de
su casa? (para hacer
compras, pasear,
trabajar, ir al médico?)

¿Cada cuánto sale de su
casa?

En los últimos 3 meses,
¿hizo ejercicios o
actividades físicas tales
como salir a caminar,
trotar, nadar, hacer un
deporte, gimnasia, yoga,

		<p>baile u otra actividad física? ¿Cada cuánto realizó esa/s actividad/es?</p>
		<p>Actualmente, ¿usted diría que su memoria es... Con relación al año pasado, ¿usted diría que su memoria... 1 ...ha mejorado? 2 ...está igual? 3 ...ha empeorado?</p>
	<p>Participación comunitaria y redes sociales</p>	<p>En los últimos 3 meses, ¿asistió a algún taller/grupo para hacer manualidades, artesanías (no para la venta) u otra actividad artística? ¿Cada cuánto realizó esa/s actividad/es? En los últimos 3 meses, ¿ha prestado algún servicio de forma voluntaria o gratuita a alguna organización de su comunidad?</p>

¿Se reúne habitualmente con otras personas para juegos de mesa, dominó u otras similares?

¿Habitualmente se encuentra con amigos para charlar, tomar café, comer algo juntos?

¿Qué actividades realiza en su tiempo libre?

El propósito de este estudio mixto concurrente (Hernández, Fernández y Baptista, 2017), es analizar las políticas públicas para la educación de los adultos mayores desde el enfoque de los derechos humanos en el nivel de gobierno subnacional, a fin de distinguir cómo promueven su inclusión social en Hidalgo.

Instrumentos

Para la rama cuantitativa se buscó examinar las implicaciones legales, económicas, demográficas y sociales del ser adulto mayor en el contexto mexicano e hidalguense, mediante el análisis de las variables señaladas en las secciones uno y dos de la matriz de dimensiones, categorías y variables establecidas para la investigación, utilizando datos proporcionados por instancias como INEGI y CONEVAL acerca de la población adulta mayor en los contextos mexicano e hidalguense.

Así también se pretendió conocer las percepciones de los adultos mayores hidalguenses a través de la recolección y análisis de datos en relación con sus procesos educativos y condiciones de calidad de vida, que se obtuvieron mediante la aplicación de un cuestionario compuesto de 40 ítems.

Dicho cuestionario se elaboró a partir del análisis de diversos instrumentos que han sido diseñados y aplicados por organismos nacionales en países como Chile y Argentina, además de México, orientados a recabar información sobre condiciones y calidad de vida de las personas adultas mayores; dicho análisis se realizó considerando las preguntas relacionadas con el objeto, a partir de las categorías/ indicadores establecidos para la investigación.

Por otro lado, para el enfoque cualitativo se pretendió conocer las experiencias de las personas adultas mayores a través de la recolección y análisis de datos en relación con sus procesos educativos y condiciones de calidad de vida, que se obtuvieron mediante la aplicación de una breve historia de vida, aplicada a dos personas de 60 años o más —una mujer y un hombre — oriundos y residentes en Hidalgo.

Participantes

La muestra de adultos mayores a los que se les aplicó el cuestionario estuvo integrada por 190 personas que, independientemente de su sexo, cumplieran con el criterio de tener 60 años de edad o más y radicar en el estado de Hidalgo.

Para la selección de la muestra (tanto del cuestionario como de las personas con las que se trabajó la breve historia de vida) se utilizó el criterio de conveniencia (Parreira, 2015), por considerarse que, en las condiciones sanitarias actuales, debía privilegiarse la disponibilidad y el acceso a las personas de este grupo etario.

Procedimientos

Dadas las condiciones asociadas a la contingencia sanitaria por COVID-19, en un primer momento se utilizaron vías electrónicas para la aplicación del cuestionario, a través de Google Forms. Se realizó un pilotaje del instrumento con 30 adultos mayores, 29 que no habitan en el estado de Hidalgo y uno que sí. En este punto se identificaron algunas restricciones y dificultades relacionadas con el acceso a servicios de internet, así como con el manejo de dispositivos y plataformas electrónicas; no obstante esto solamente fue una traba para menos del 20% de los participantes en el pilotaje.

Una vez ajustado el instrumento, se procedió a utilizar la misma dinámica de aprovechar la vía electrónica para su aplicación; sin embargo, se identificó que en el ámbito hidalguense las dificultades de acceso a servicios de internet así como el manejo de dispositivos y plataformas electrónicas se incrementaron, por lo que poco más del 70% de los cuestionarios se aplicaron de forma personal con instrumentos de papel y no electrónicos. Esto se realizó con el apoyo de estudiantes universitarios de licenciatura, quienes fungieron como encuestadores.

Respecto de las breves historias de vida, se trabajó bajo el mismo criterio de conveniencia (Parreira, 2015), señalado anteriormente, procurando que las personas vivieran en contexto urbano (una) y semi urbano (una). La aplicación de la entrevista se realizó de forma personal, en sus domicilios, y la encuestadora registró sus respuestas dando pie a que se explicaran con la mayor amplitud posible.

Capítulo 6. Los adultos mayores hidalguenses y sus procesos educativos

*Nunca fui a la escuela,
en mi familia no teníamos dinero para eso,
me hubiera gustado ir...
he ido a algunos cursos, como de pintura,
pero si me gustaría ir a estudiar,
quisiera aprender a leer y escribir.*

M1, Huitzila, Tizayuca, Hgo. 2022

Este capítulo se aboca a presentar el análisis de los resultados de los instrumentos (cuestionario y breve historia de vida) aplicados durante el proceso de la investigación, a fin de atender al objetivo específico de conocer las características y percepciones que los adultos mayores hidalguenses tienen en relación con sus procesos educativos, en el período 2021-2022.

6.1 Características y percepciones de los adultos mayores hidalguenses en relación con sus procesos educativos. Análisis de resultados del cuestionario

En esta sección se presenta el reporte acerca de las características y percepciones de los adultos mayores hidalguenses acerca de sus procesos educativos. Como se explicitó en el capítulo 5, a fin de obtener la información requerida para el logro de los objetivos de investigación, se utilizaron distintas técnicas. Entre ellas, la aplicación de un cuestionario diseñado con base en el análisis de instrumentos que han sido elaborados y aplicados por organismos nacionales en países como Chile, Argentina y México, orientados a recabar información sobre condiciones y calidad de vida de las personas adultas mayores.

Tanto para la fase de validación del instrumento⁴¹ —cuestionario—, como para la de procesamiento de los datos se utilizó el *Statistical Programm for Social Sciences* —SPSS, por sus siglas en inglés—. Cabe señalar que la información obtenida a través de Google Forms y

⁴¹ Una primera versión del instrumento se piloteó con 30 adultos mayores de distintas partes del país, se les invitó a participar en este ejercicio a través de la plataforma de Google Forms, por lo que se contó con respuestas de la Ciudad de México, Aguascalientes, el Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Sonora y Quintana Roo.

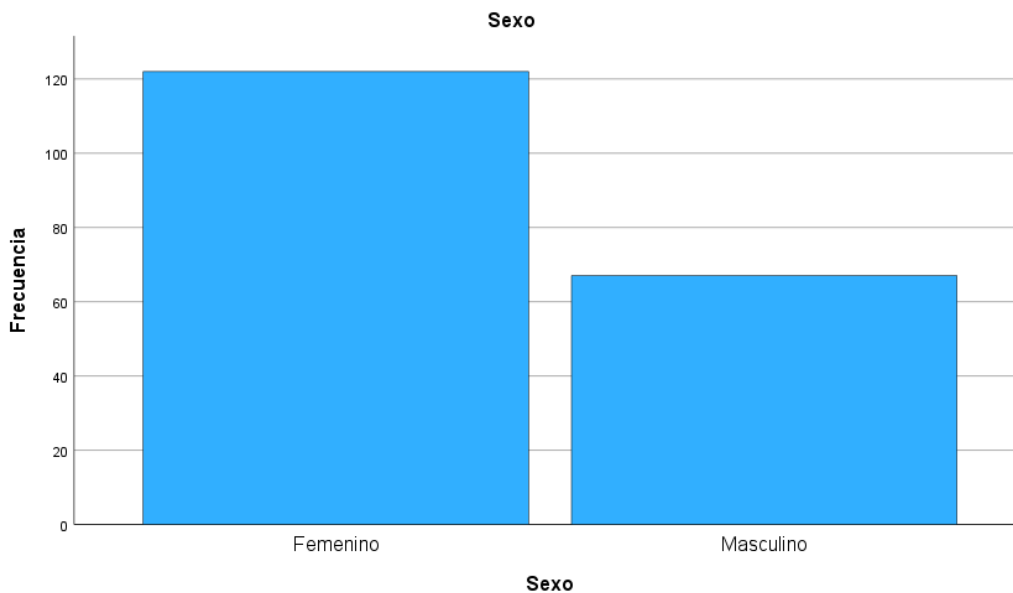
la que se recopiló con la aplicación del instrumento en papel, se concentró en Excel, posteriormente se procedió a su codificación y vaciado en SPSS para analizarla.

Se aplicaron 189 cuestionarios a personas adultas mayores que viven en diferentes municipios de Hidalgo. El cuestionario cuenta con un total de 40 ítems, divididos en tres secciones: a) datos generales, b) educación y c) salud y socialización. A continuación, se presentan los resultados.

Tabla 20 *Sexo de la población encuestada, frecuencia y porcentajes*

		Sexo			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Femenino	122	64.6	64.6	64.6
	Masculino	67	35.4	35.4	100.0
Total		189	100.0	100.0	

Figura 45 *Composición de la población encuestada, por sexo*



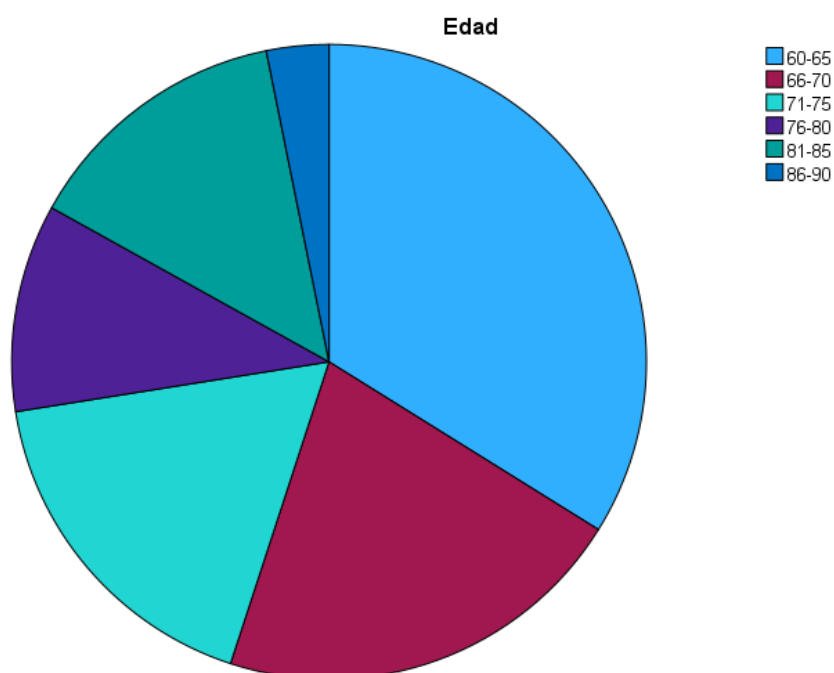
Como puede observarse, 65% de la población a la que se le aplicó el cuestionario son mujeres y 35%, hombres, cuyas edades fluctúan entre los 60 y los 89 años, con una edad promedio de 71 años, siendo que el 55% se encuentran en el grupo de 60 a 70 años, porcentaje que

disminuye conforme aumenta la edad, excepto en el segmento de 81 a 85 años, que está tiene tres puntos porcentuales arriba que el de 76 a 80.

Tabla 21 *Edad de la población encuestada por grupos quinquenales, frecuencia y porcentajes*

		Edad			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	60-65	64	33.9	33.9	33.9
	66-70	40	21.2	21.2	55.0
	71-75	33	17.5	17.5	72.5
	76-80	20	10.6	10.6	83.1
	81-85	26	13.8	13.8	96.8
	86-90	6	3.2	3.2	100.0
	Total	189	100.0	100.0	

Figura 46 *Composición de la población encuestada, por edad*



En relación con el lugar de residencia, los AM en estudio viven en 38 de los 84 municipios que conforman la entidad, siendo que la mayoría reside en el municipio de Pachuca de Soto,

25%, seguido de Tizayuca, 9.5% y Mineral de la Reforma, 8.5%, que concentran al 43% de la población encuestada.

El criterio que se utilizó para considerar el nombre del municipio en la tabla fue que 4 o más personas habitaran en él, de forma tal que en la categoría “otros” se concentran aquellos reportados por menos de 4 personas. Estos son: Almoloya, Atotonilco el Grande, Atotonilco de Tula, Chilcuautla, Cardonal, Cuautepec, El Arenal, Epazoyucan, Ixmiquilpan, Lolotla, Mineral del Monte, Mixquiahuala, Progreso de Obregón, Santiago de Anaya, Singuilucan, Tepeji, Tetepango, Tianguistengo, Tlahuelilpan, Tetepango, Tolcayuca, Villa de Tezontepec, Yahualica y Zapotlán.

Como puede observarse en las subsecuentes tablas y figuras, poco más del 50% de los AM están casados y 25% son viudos, situación que se incrementa conforme aumenta la edad. Casi el 10% se encuentran solteros, al igual que en unión libre, mientras que menos del 5% se reportan como divorciados o separados.

Tabla 22 Lugar de residencia de la población encuestada, frecuencia y porcentajes

		MunicipioReside				
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado	
Válido	Actopan	10	5.3	5.3	5.3	
	Emiliano Zapata	4	2.1	2.1	7.4	
	Francisco I. Madero	8	4.2	4.2	11.6	
	Mineral de la Reforma	16	8.5	8.5	20.1	
	Nopala de V.	5	2.6	2.6	22.8	
	Pachuca	47	24.9	24.9	47.6	
	San Agustín Tlaxiaca	7	3.7	3.7	51.3	
	San Salvador	5	2.6	2.6	54.0	
	Tepeapulco	6	3.2	3.2	57.1	
	Tizayuca	18	9.5	9.5	66.7	
	Tula	4	2.1	2.1	68.8	
	Tulancingo	8	4.2	4.2	73.0	
	Zacualtipan	7	3.7	3.7	76.7	
	Zempoala	7	3.7	3.7	80.4	
	Otros	37	19.6	19.6	100.0	
	Total		189	100.0	100.0	

Figura 47 Lugar de residencia de la población encuestada

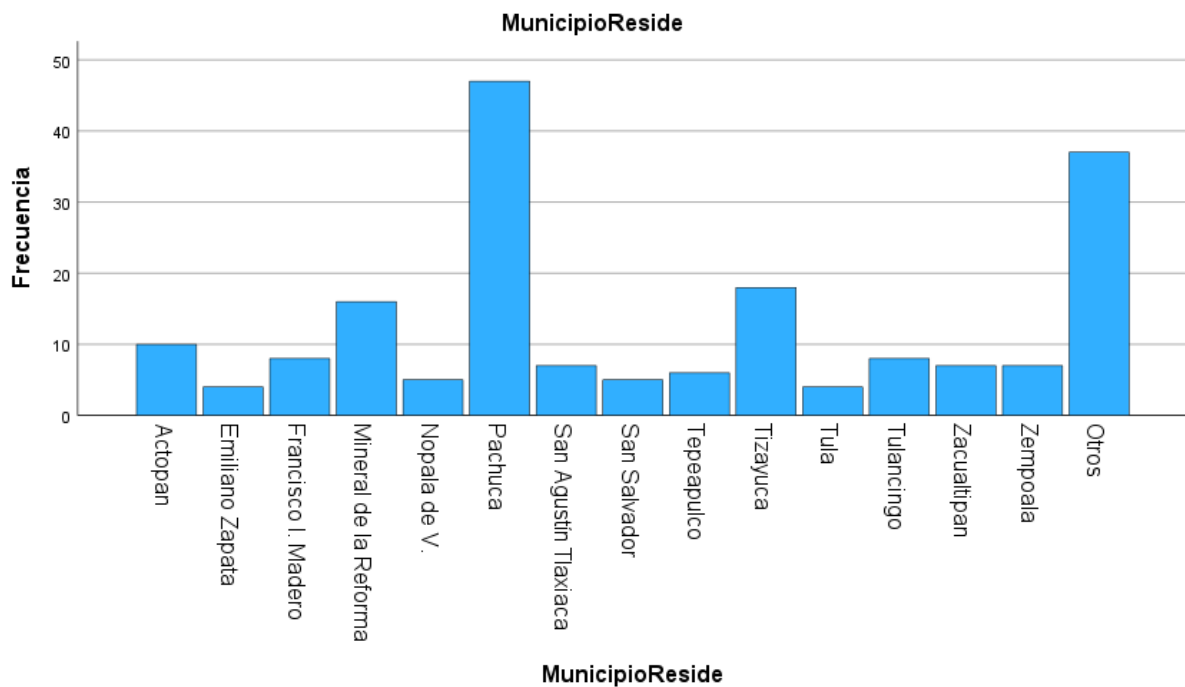


Figura 48 Estado civil de la población encuestada

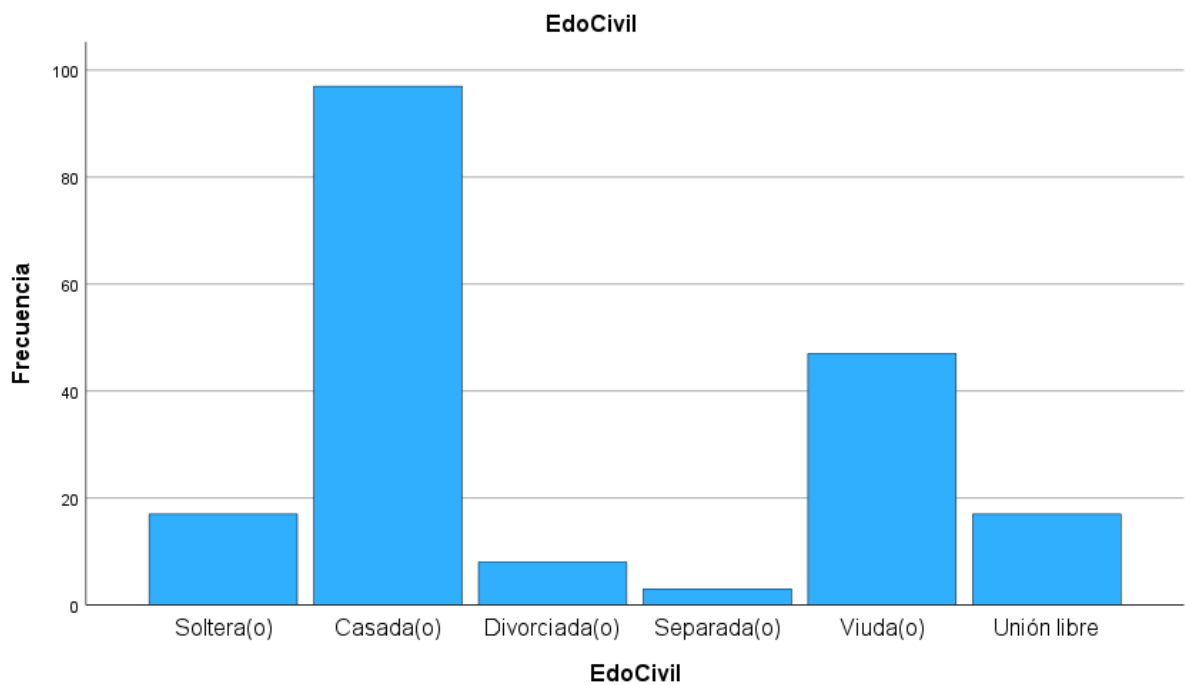


Tabla 23 Estado civil de la población encuestada, frecuencia y porcentajes

		EdoCivil			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Soltera(o)	17	9.0	9.0	9.0
	Casada(o)	97	51.3	51.3	60.3
	Divorciada(o)	8	4.2	4.2	64.6
	Separada(o)	3	1.6	1.6	66.1
	Viuda(o)	47	24.9	24.9	91.0
	Unión libre	17	9.0	9.0	100.0
	Total	189	100.0	100.0	

En relación con el tipo de vivienda y el número de personas con las que viven, se identifica que la mayoría vive en casa propia —poco más del 80%, seguidos de los que viven en casa de alguno de sus hijos, cifra que no alcanza el 10%— y con su pareja, dado que el mayor porcentaje reporta que en la vivienda habitan dos personas, si bien algunos -poco menos del 14%- reportan que viven con hasta con 8 personas. Destaca que solamente el 5% reporta vivir solo.

Tabla 24 Tipo de vivienda en que habita la población encuestada, frecuencia y porcentajes

		Vivienda			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Casa propia	158	83.6	83.6	83.6
	Casa rentada	9	4.8	4.8	88.4
	Casa de alguno de sus hijos	17	9.0	9.0	97.4
	Casa de un familiar (no hijo(a))	5	2.6	2.6	100.0
	Total	189	100.0	100.0	

Figura 49 Tipo de vivienda en que habita la población encuestada

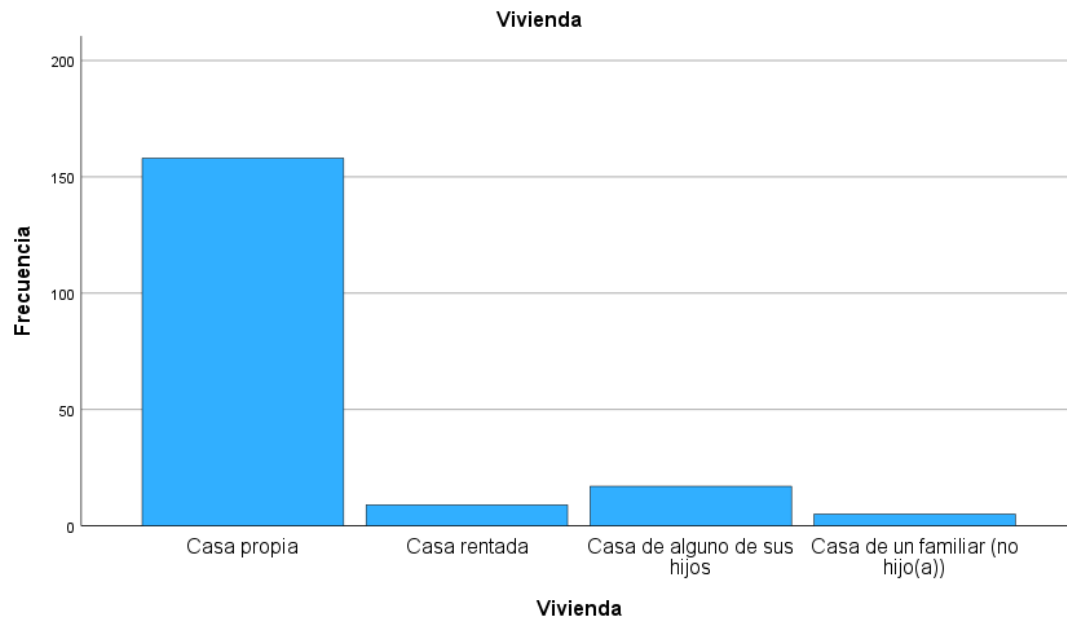


Figura 50 Número de habitantes en la casa de la población encuestada

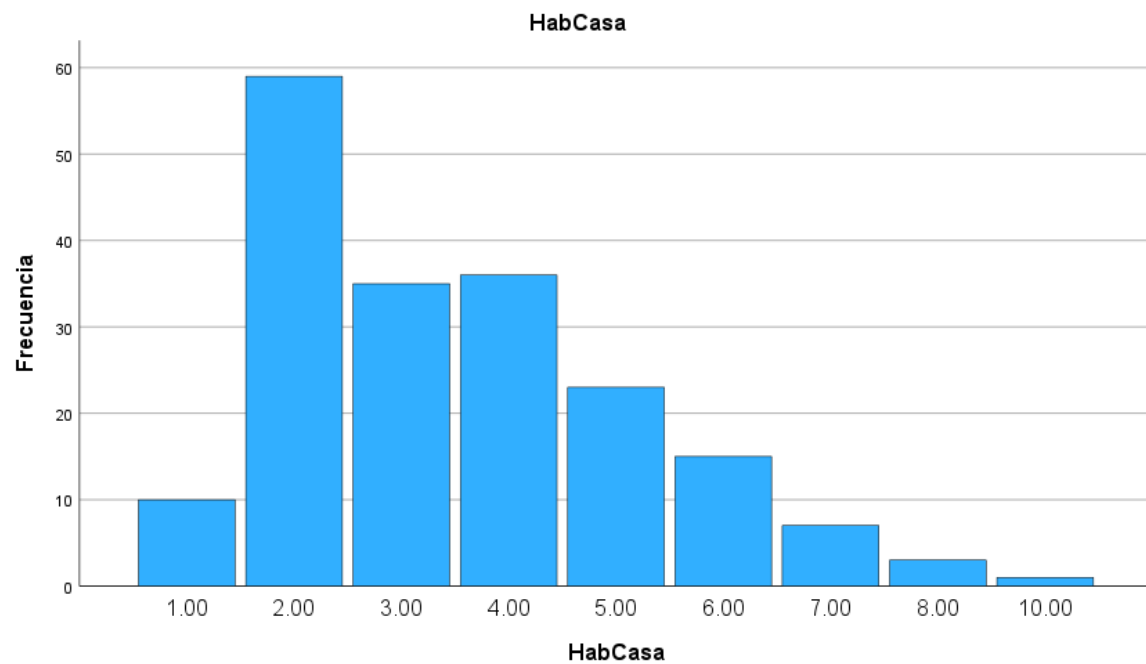


Tabla 25 *Número de habitantes en la casa de la población encuestada, frecuencia y porcentajes*

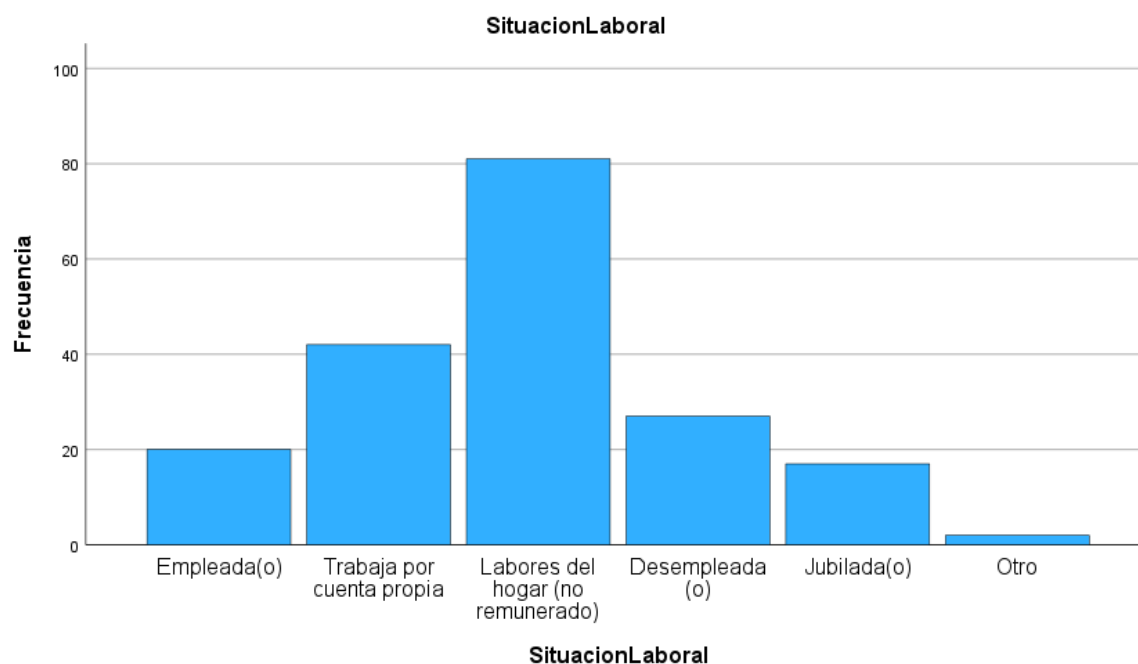
HabCasa					
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	1.00	10	5.3	5.3	5.3
	2.00	59	31.2	31.2	36.5
	3.00	35	18.5	18.5	55.0
	4.00	36	19.0	19.0	74.1
	5.00	23	12.2	12.2	86.2
	6.00	15	7.9	7.9	94.2
	7.00	7	3.7	3.7	97.9
	8.00	3	1.6	1.6	99.5
	10.00	1	.5	.5	100.0
	Total	189	100.0	100.0	

Por otra parte, y en relación con su situación laboral actual, los adultos mayores reportan que el 20% se encuentra empleado por un tercero, siendo que quienes laboran (de forma remunerada) lo hacen por cuenta propia (22%) y el porcentaje más alto se dedica a labores del hogar no remuneradas, lo cual puede asociarse con que el mayor porcentaje son mujeres.

Casi el 15% se encuentran desempleados y se observa que menos del 10% se reporta en la condición de jubilado.

Tabla 26 *Situación laboral de la población encuestada, frecuencia y porcentajes*

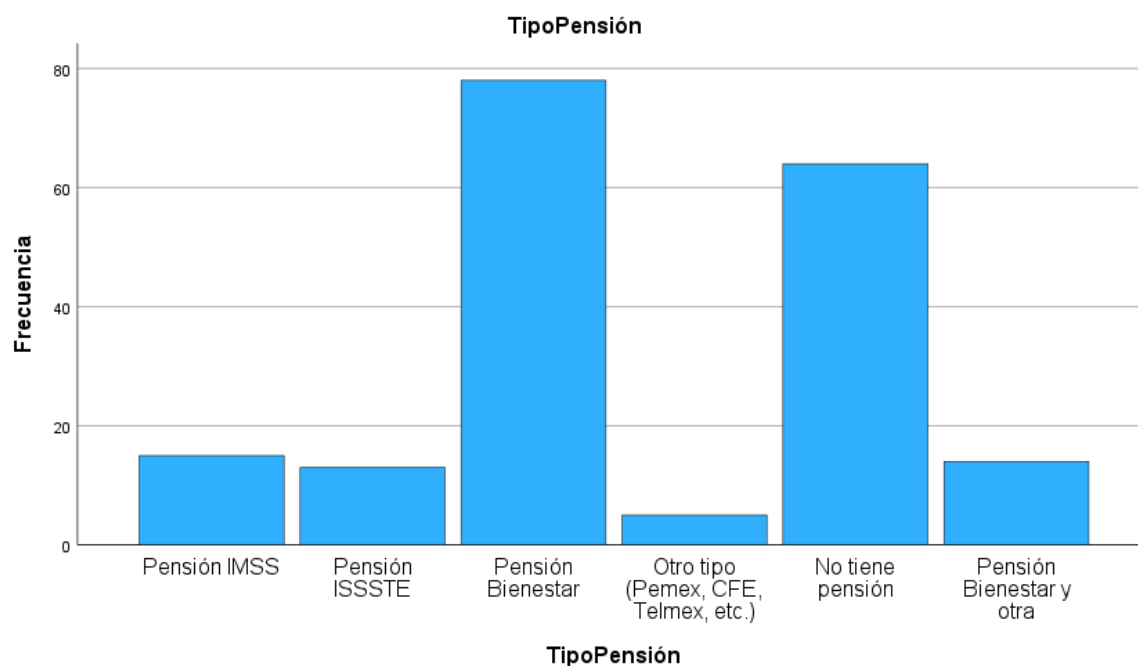
SituacionLaboral					
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Empleada(o)	20	10.6	10.6	10.6
	Trabaja por cuenta propia	42	22.2	22.2	32.8
	Labores del hogar (no remunerado)	81	42.9	42.9	75.7
	Desempleada(o)	27	14.3	14.3	89.9
	Jubilada(o)	17	9.0	9.0	98.9
	Otro	2	1.1	1.1	100.0
	Total	189	100.0	100.0	

Figura 51 Situación laboral de la población encuestada

Del total de personas encuestadas, se observa que poco menos del 18% cuentan con una pensión de tipo contributiva (IMSS, ISSSTE, Pemex, CFE, Telmex, entre otras), el 41% cuenta con una pensión no contributiva (pensión de Bienestar para personas mayores de 65 años), el 7% reporta contar tanto con un tipo de pensión contributiva como con la no contributiva, y destaca el hecho de que 40% de los AM en estudio no cuentan con ningún tipo de pensión.

Tabla 27 Tipo de pensión con la que cuenta la población encuestada, frecuencia y porcentajes

		TipoPensión			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Pensión IMSS	15	7.9	7.9	7.9
	Pensión ISSSTE	13	6.9	6.9	14.8
	Pensión Bienestar	78	41.3	41.3	56.1
	Otro tipo (Pemex, CFE, Telmex, etc.)	5	2.6	2.6	58.7
	No tiene pensión	64	33.9	33.9	92.6
	Pensión Bienestar y otra	14	7.4	7.4	100.0
	Total	189	100.0	100.0	

Figura 52 Tipo de pensión de la población encuestada

En relación con sus ingresos mensuales, se identifica que más del 60% cuentan con ingresos que van de los \$2,500 a los \$5,000 pesos mensuales, es decir, bajos, especialmente si se considera que, de acuerdo con el INEGI (2022), el ingreso medio se ubica en los \$11,000 pesos mensuales. Destaca que el 45% manifiesta que sus ingresos son insuficientes para cubrir sus necesidades básicas, mientras que casi el 50% señala que son suficientes.

Tabla 28 Ingresos mensuales de la población encuestada, frecuencia y porcentajes

		IngresoMes			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Entre \$2,500 y \$5000	117	61.9	62.2	62.2
	Entre \$6000 y \$8000	33	17.5	17.6	79.8
	Entre \$9000 y \$11000	14	7.4	7.4	87.2
	Entre \$12000 y \$15000	6	3.2	3.2	90.4
	Más de \$16000	10	5.3	5.3	95.7
	Menos de \$2000	3	1.6	1.6	97.3
	Sin ingresos	5	2.6	2.7	100.0
	Total	188	99.5	100.0	
Perdidos	Sistema	1	.5		
Total		189	100.0		

Figura 53 Ingresos mensuales de la población encuestada

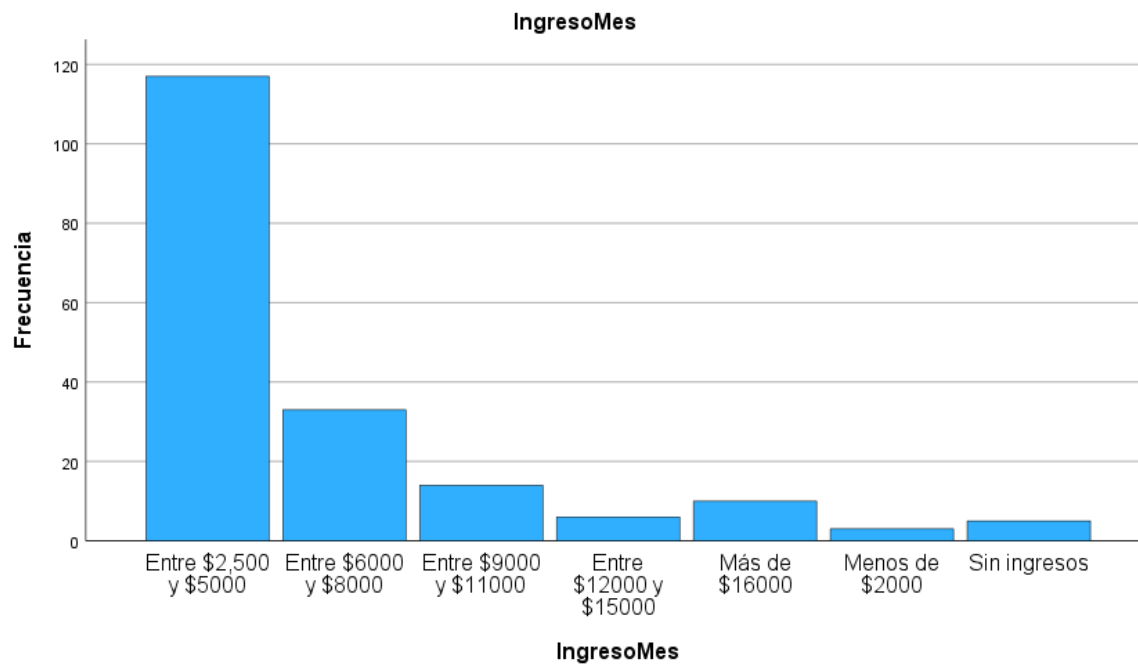


Figura 54 Percepción de suficiencia de los ingresos de la población encuestada

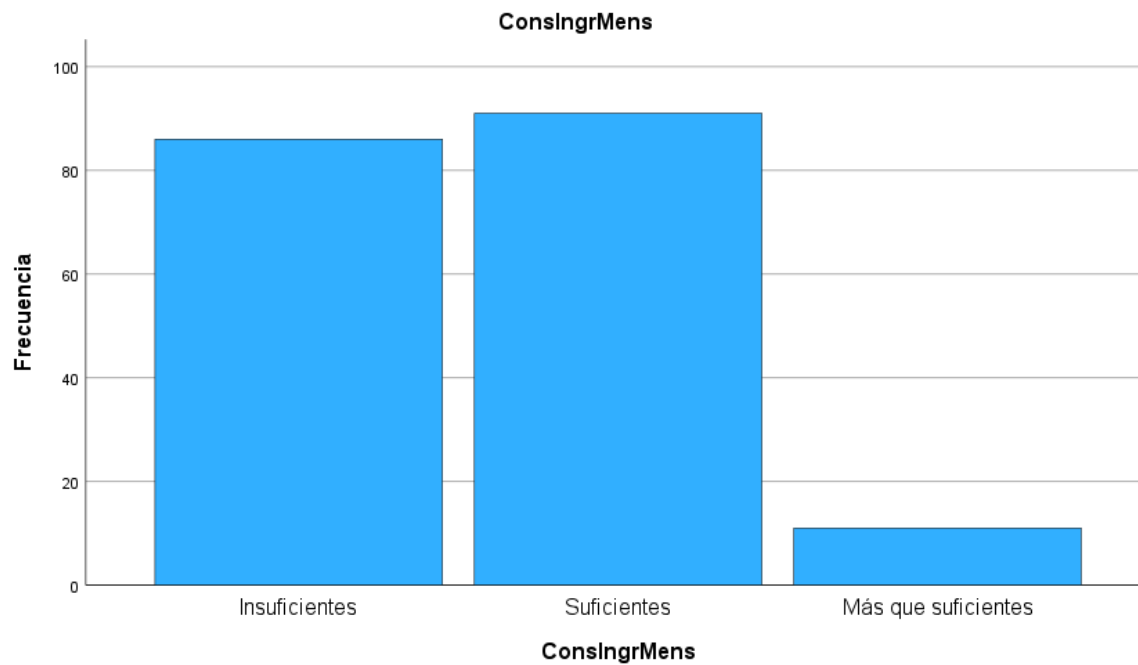


Tabla 29 *Percepción de suficiencia de los ingresos mensuales de la población encuestada, frecuencia y porcentajes*

		ConIngrMens			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Insuficientes	86	45.5	45.7	45.7
	Suficientes	91	48.1	48.4	94.1
	Más que suficientes	11	5.8	5.9	100.0
	Total	188	99.5	100.0	
Perdidos	Sistema	1	.5		
Total		189	100.0		

En este punto es importante resaltar que, de acuerdo con algunos estudios (DeNavas-Walt y Proctor, 2014), dos aspectos importantes a considerar en los procesos de exclusión social son tanto el promedio de escolaridad como los ingresos del grupo poblacional específico, razón por la que se optó por buscar este tipo de datos para la población en estudio.

Así, y respecto de los datos recabados en el segundo apartado del cuestionario, orientados a sondear cuestiones educativas, se identifica que el 91% de los adultos mayores saben leer y escribir, y 8% no sabe.

Se observa que poco menos del 10% de los adultos mayores nunca asistieron a la escuela, mientras que casi el 90% sí lo hizo.; destaca que 3% reporta que asiste actualmente.

Tabla 30 *Alfabetización de la población encuestada, frecuencia y porcentajes*

		LeerEscribir			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Sí	172	91.0	91.0	91.0
	No	15	7.9	7.9	98.9
	Leer un poco	2	1.1	1.1	100.0
	Total	189	100.0	100.0	

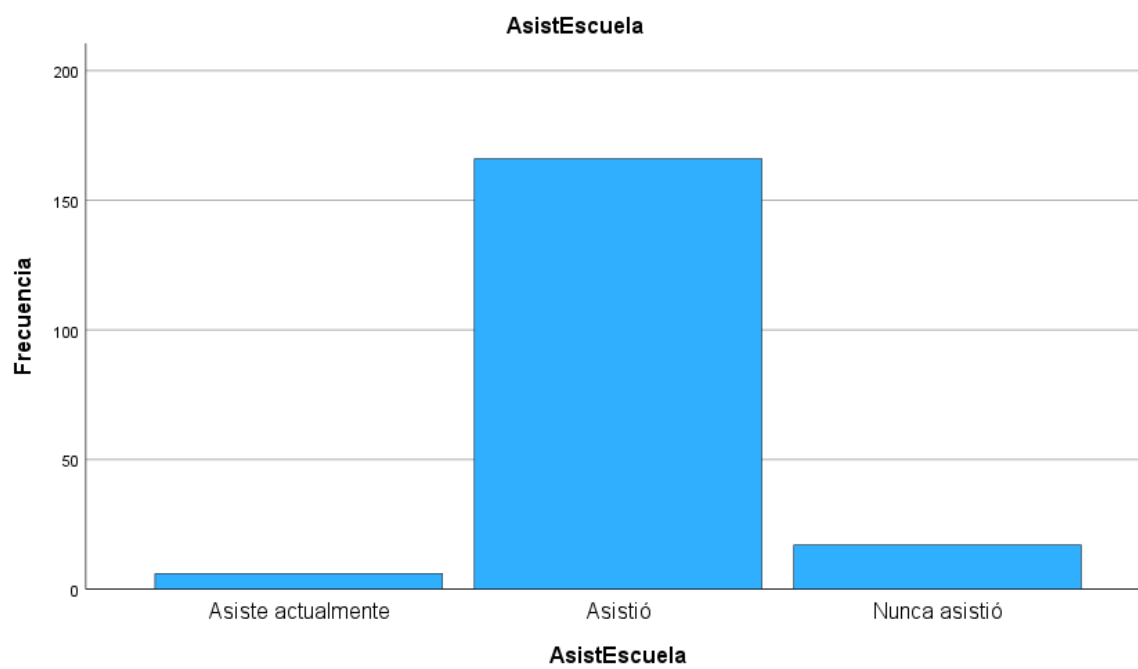
Figura 55 Alfabetización de la población encuestada**Figura 56** Atención escolar de la población encuestada

Tabla 31 Atención escolar de la población encuestada, frecuencia y porcentajes

		AsistEscuela			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Asiste actualmente	6	3.2	3.2	3.2
	Asistió	166	87.8	87.8	91.0
	Nunca asistió	17	9.0	9.0	100.0
	Total	189	100.0	100.0	

Al preguntar el nivel de escolaridad, se observa que poco menos del 8% reporta que no tiene ningún nivel de escolaridad, el 10% refiere no haber concluido la primaria, situación que se refleja en las siguientes figuras.

La mayoría de los adultos mayores, 65%, tienen un nivel de escolaridad de educación básica, solamente 17% cuenta con estudios de bachillerato o de escuela técnica, mientras que poco menos del 11% tiene estudios universitarios (licenciatura o posgrado).

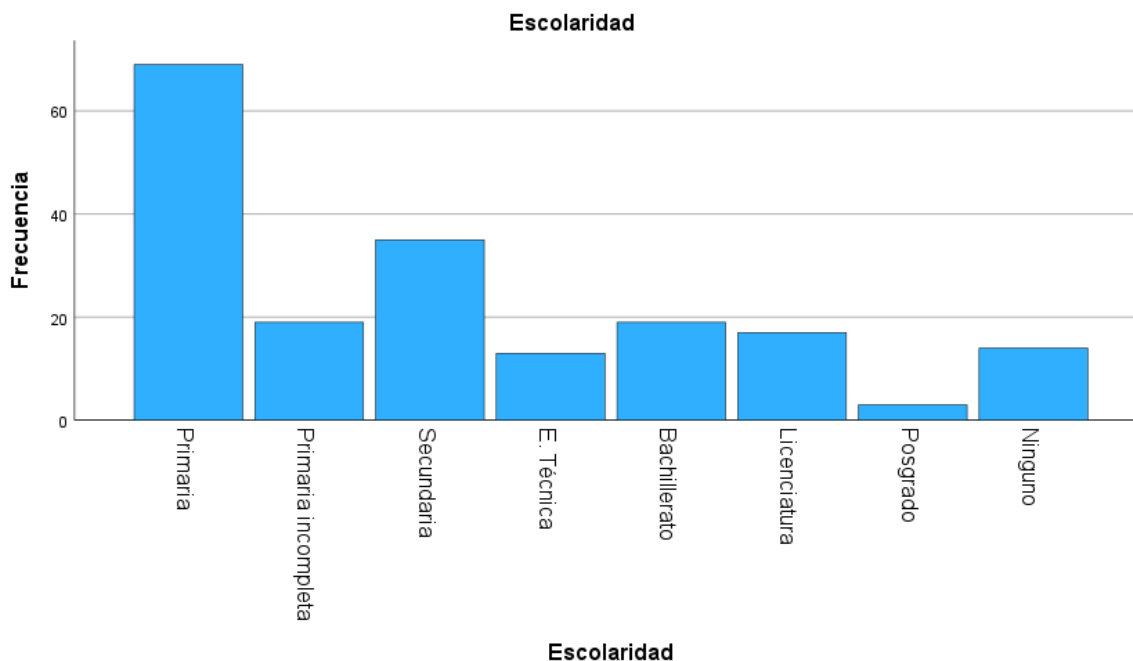
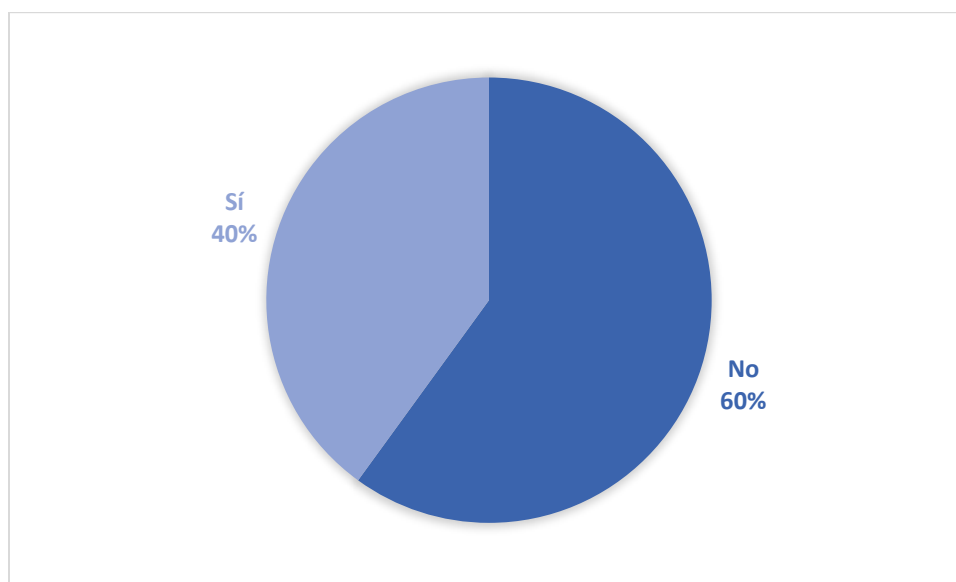
Figura 57 Nivel de escolaridad de la población encuestada

Tabla 32 *Escolaridad de la población encuestada, frecuencia y porcentajes*

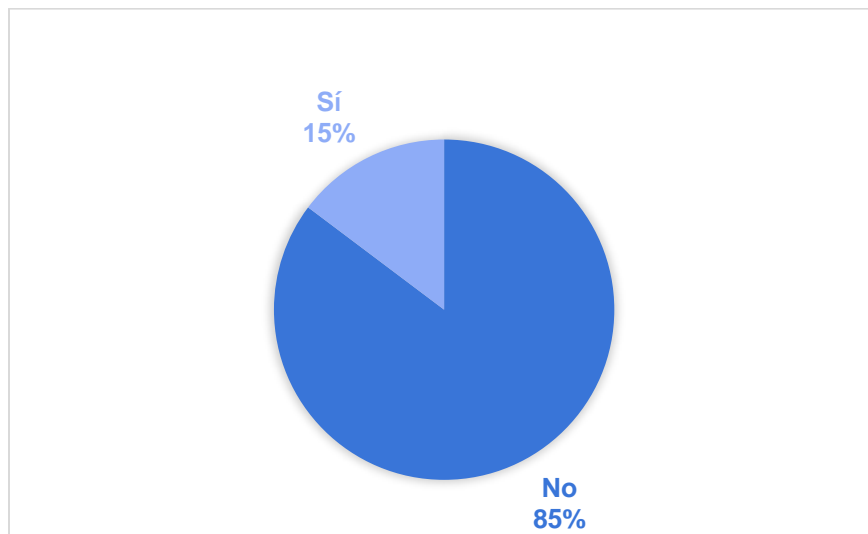
		Escolaridad			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Primaria	69	36.5	36.5	36.5
	Primaria incompleta	19	10.1	10.1	46.6
	Secundaria	35	18.5	18.5	65.1
	E. Técnica	13	6.9	6.9	72.0
	Bachillerato	19	10.1	10.1	82.0
	Licenciatura	17	9.0	9.0	91.0
	Posgrado	3	1.6	1.6	92.6
	Ninguno	14	7.4	7.4	100.0
	Total	189	100.0	100.0	

Al preguntarles acerca de si les gustaría estudiar algo actualmente, se identifica que 40% señala que sí, mientras que el 60% respondió que no. Cabe destacar que algunos adultos mayores completaban su respuesta argumentando cuestiones como las siguientes “no, ya se me pasó el tiempo”, “yo ya estoy viejo, cómo cree”, “eso es para los jóvenes”, lo que indica una fuerte interiorización de la idea de que la educación solamente es válida en determinadas etapas de la vida. Es decir, la idea de una “edad escolar” está muy arraigada.

Figura 58 *Distribución de la población encuestada respecto de si le gustaría estudiar algo actualmente*

Al sondear acerca de si han asistido a cursos o talleres educativos en los últimos tres años, se observa que más del 80% no lo ha hecho, mientras que el 15% sí. De éstos, resalta que los cursos que han tomado son de temáticas diversas, algunas relacionadas con su actividad laboral y otras responden a la oferta existente para este grupo.

Figura 59 Distribución de la población encuestada que ha tomado cursos o talleres educativos en los últimos tres años



Entre las temáticas de los cursos a los que han asistido 32 de las personas en estudio, se identifican las siguientes.

Tabla 33 Temáticas de los cursos tomados por el 15% de la población encuestada

Actualización Fiscal	De huertos
Ambiente laboral	Electricidad
Belleza	Equidad
Bordado	Idiomas
Repostería,	Manualidades
Cocina	Pintura
Ciencias Políticas	Prevención del Covid
Clases de escritura y lectura	Primeros Auxilios
Computación	Procedimientos básicos de ingeniería
Corte y confección	Reiki
Curso para terminar la secundaria	Repostería
Danza tradicional	Seguridad Pública

Cabe destacar que, si bien alrededor de 30 personas reportan haber tomado cursos, algunas han tomado más de uno, lo que explica el incremento de respuestas en la pregunta acerca de tipo de instituciones en que han asistido a dichos cursos o talleres. Se identifica que el mayor porcentaje, 20%, lo ha hecho en algún espacio del gobierno o municipio, grupo seguido por quienes han asistido a instituciones privadas, poco más del 5%; las restantes opciones no son significativas, en tanto no alcanzan ni el 2%.

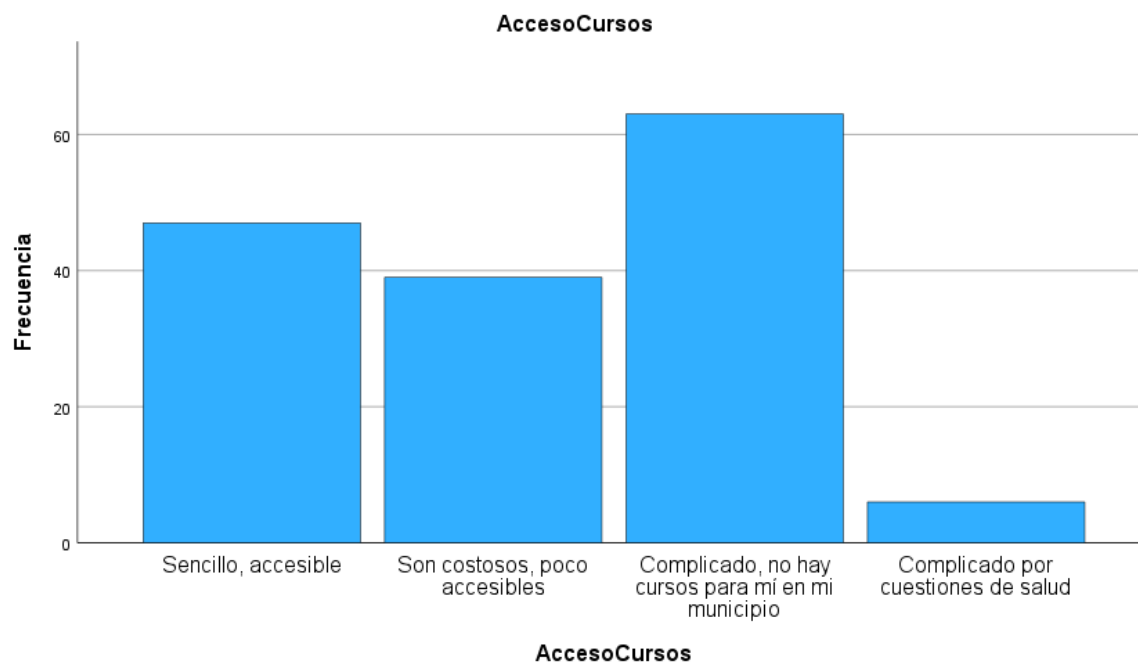
Cabe destacar que, si bien señalan una serie de cursos que les interesaría tomar, el 54% percibe que es complicado hacerlo pues refieren que no hay cursos para ellos en su municipio, o que los que hay son costosos (ofertados por instituciones públicas).

Tabla 34 *Instituciones donde ha tomado cursos la población encuestada*

		InsTCursos			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Del gobierno/municipio	38	20.1	66.7	66.7
	IAAMEH	3	1.6	5.3	71.9
	DIF	3	1.6	5.3	77.2
	Escuela/univ. pública	3	1.6	5.3	82.5
	Institución privada	10	5.3	17.5	100.0
	Total	57	30.2	100.0	
Perdidos	Sistema	132	69.8		
Total		189	100.0		

Tabla 35 *Accesibilidad de cursos para la población encuestada, frecuencia y porcentajes*

		AccesoCursos			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Sencillo, accesible	47	24.9	30.3	30.3
	Son costosos, poco accesibles	39	20.6	25.2	55.5
	Complicado, no hay cursos para mí en mi municipio	63	33.3	40.6	96.1
	Complicado por cuestiones de salud	6	3.2	3.9	100.0
	Total	155	82.0	100.0	
Perdidos	Sistema	34	18.0		
Total		189	100.0		

Figura 60 Accesibilidad de cursos para la población encuestada

Como puede observarse, entre los cursos que les gustaría tomar existe una amplia gama de temáticas, que van desde oficios o actividades productivas, hasta especialización en un área del conocimiento, pasando por algunos de carácter lúdico, como bailar, pintar, aprender ajedrez. Cabe señalar que algunos indicaron que “eso [tomar cursos] es para jóvenes”.

Tabla 36 Temáticas de los cursos que le interesan a la población encuestada

Administración pública	Inglés y ajedrez
Artes plásticas	Lectura y escritura
Cocina	Manejo de dinero
Corte y confección	Manualidades
Curso de italiano	Música
Curso para utilizar redes sociales	Para elaborar pan
Danza	Para poner uñas
De conocimientos de construcción	Pintura
De hortalizas	Reparación de lavadoras, refrigeración y aire acondicionado
Especialidad en trauma y ortopedia	Repostería
Estilismo	Talleres de baile
Fabricación de velas	Tanatología
Herrería y carpintería	Tejido y bordado
Historia del Arte o Cine	Vitral
Informática	Yoga, meditación
Ingeniería	

A la pregunta acerca de si les habría gustado estudiar algo más, el 76% respondió que sí, mientras el restante 24% manifestó que no le habría gustado. Esto se ratifica al preguntar acerca de las razones por las que ya no pudo seguir estudiando, donde 80% de la población externó diversos motivos para ello, entre los que destacan las dificultades económicas en sus hogares, 49%, y en estrecha relación, la necesidad de iniciar a trabajar desde edades tempranas, con un 12%.

Esta pregunta, de tipo abierto, dio lugar a múltiples expresiones sobre el tema, entre las que resaltan algunas como “ya no pude estudiar, mi mamá me mandó a trabajar a la ciudad a los 9 años”; “mi papá no me dejó estudiar, soy mujer, tenía que dedicarme a las labores de la casa”; “éramos muchos hermanos, casi no teníamos dinero, me casé joven para salirme de la casa de mis padres”.

Figura 61 Cantidad de adultos mayores a los que les habría gustado estudiar algo más

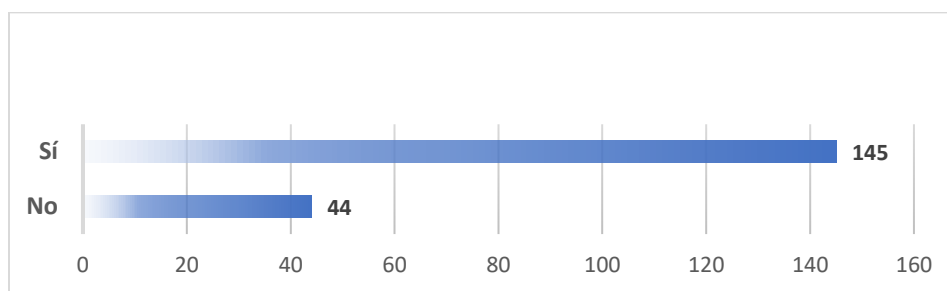


Figura 62 Razones por las que la población encuestada no pudo seguir estudiando

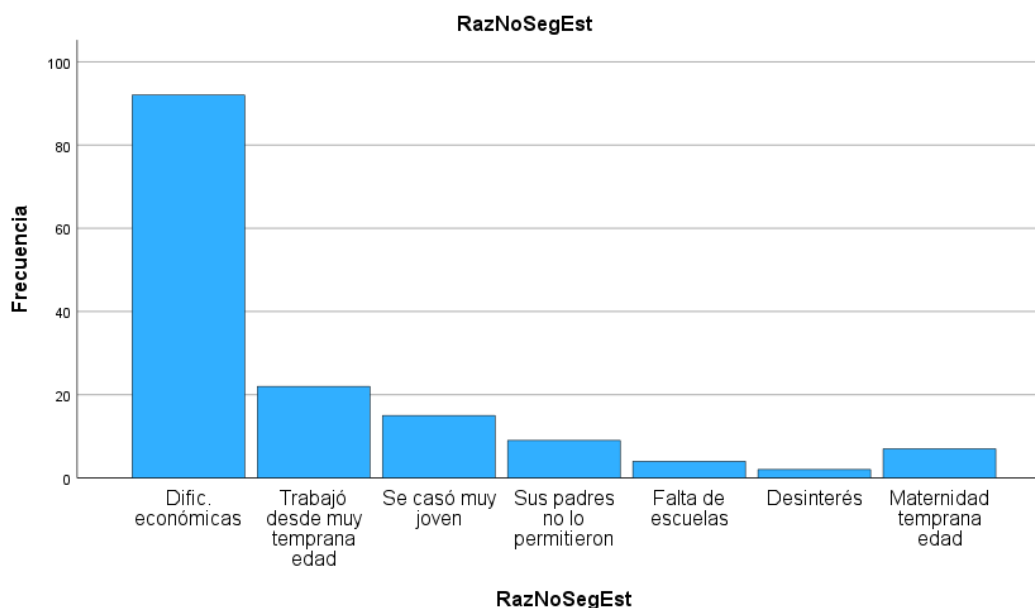


Tabla 37 Razones por las que la población encuestada no pudo estudiar más, frecuencia y porcentajes

		RazNoSegEst			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Dific. económicas	92	48.7	60.9	60.9
	Trabajó desde muy temprana edad	22	11.6	14.6	75.5
	Se casó muy joven	15	7.9	9.9	85.4
	Sus padres no lo permitieron	9	4.8	6.0	91.4
	Falta de escuelas	4	2.1	2.6	94.0
	Desinterés	2	1.1	1.3	95.4
	Maternidad temprana edad	7	3.7	4.6	100.0
	Total	151	79.9	100.0	
Perdidos	Sistema	38	20.1		
Total		189	100.0		

Este punto es de particular interés en tanto se identifica que el estado mexicano y el gobierno de Hidalgo, en lo particular, tienen una deuda con las personas que hoy día son parte del grupo de adultos mayores, en tanto no cubrió a cabalidad -ni antes, ni ahora, dada la identificación de falta de cursos para ellos en sus municipios- la obligación de ofertar educación gratuita así como tampoco promovió que estas personas tuvieran los satisfactores necesarios para tener adecuadas condiciones de vida.

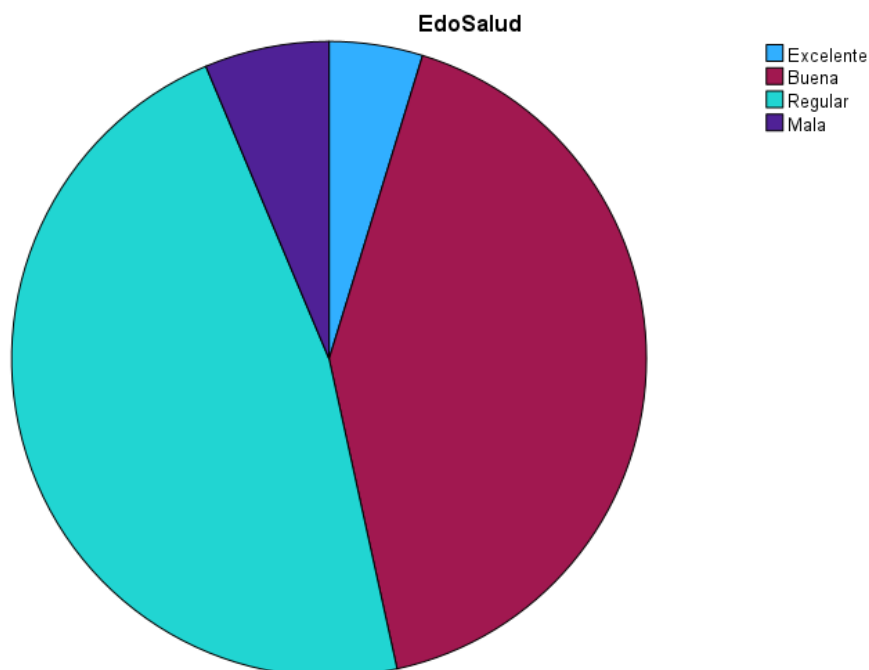
En relación con la tercera y última sección del cuestionario, orientada a sondear aspectos de salud y socialización, se identifica que poco más del 45% de los adultos mayores consideran tener un buen estado de salud, mientras que el 47% refiere que es regular.

Resalta el hecho de que menos del 10% consideran tener un mal estado de salud, aún cuando el estudio contó con la participación de personas de hasta 89 años.

Tabla 38 Estado de salud de la población encuestada, frecuencia y porcentajes

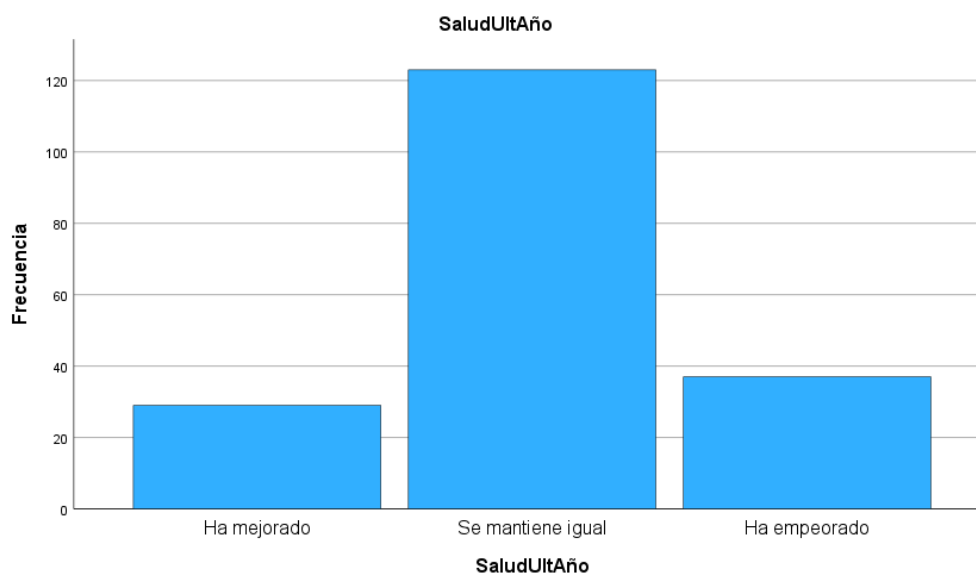
		EdoSalud			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Excelente	9	4.8	4.8	4.8
	Buena	79	41.8	41.8	46.6
	Regular	89	47.1	47.1	93.7
	Mala	12	6.3	6.3	100.0
	Total	189	100.0	100.0	

Figura 63 Estado de salud de la población encuestada



En relación con el estado de salud durante el último año, 15% de las personas mayores refieren que ha mejorado, 65% señalan que se mantiene igual y 20% que ha empeorado; esto último es un punto de atención en la línea de programas y acciones orientados a mantener y mejorar el estado de salud poblacional.

Figura 64 Estado de salud de la población encuestada en el último año

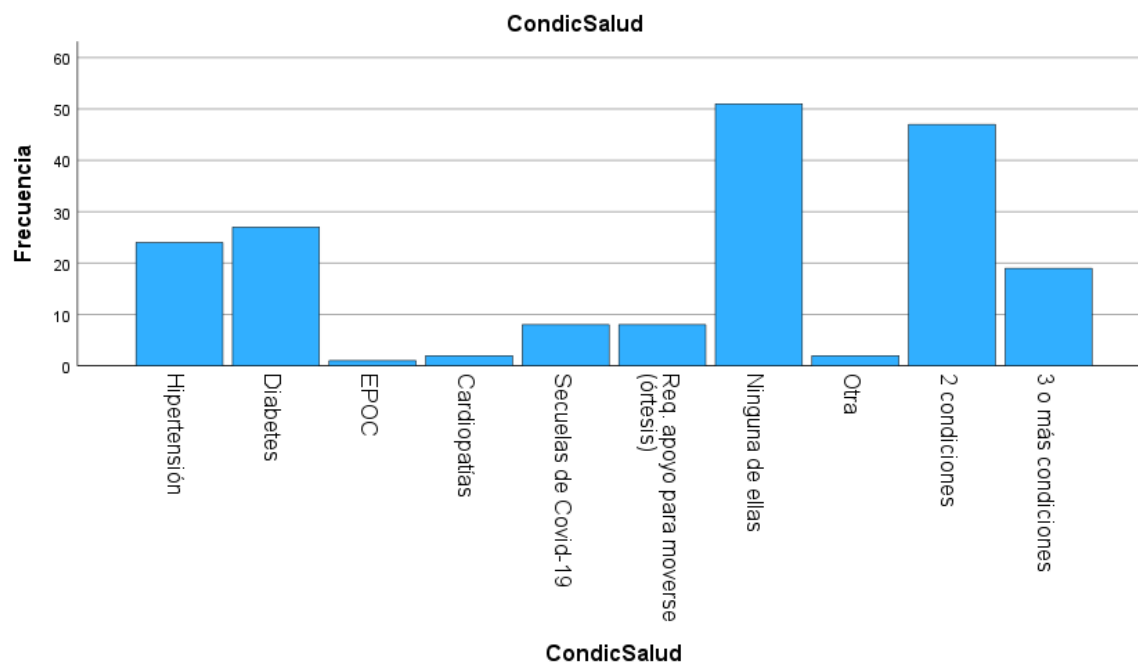


Se identifica que la población participante se ajusta con la tendencia del perfil epidemiológico en el país, con prevalencia de enfermedades crónico- degenerativas, dado que el 42% es hipertensa —reportadas solamente con esa condición o con más de dos condiciones de salud—, mientras que cerca del 40% padece diabetes mellitus y cerca del 20% cardiopatías —generalmente asociadas a otra condición—. Recordemos que una misma persona puede presentar diversas condiciones de salud.

En el rubro otras, se identificó a dos personas con Parkinson, dos con cáncer, dos con gastritis. Resalta que casi el 30% refiere no tener ninguna de estas afecciones, lo que constituye un aspecto a considerar en las futuras acciones de prevención para este grupo poblacional.

Tabla 39 *Condiciones de salud de la población encuestada, frecuencia y porcentajes*

CondicSalud		
	N	%
Hipertensión	24	12.7%
Diabetes	27	14.3%
EPOC	1	0.5%
Cardiopatías	2	1.1%
Secuelas de Covid-19	8	4.2%
Req. apoyo para moverse (órtesis)	8	4.2%
Ninguna de ellas	51	27.0%
Otra	2	1.1%
2 condiciones	47	24.9%
3 o más condiciones	19	10.1%

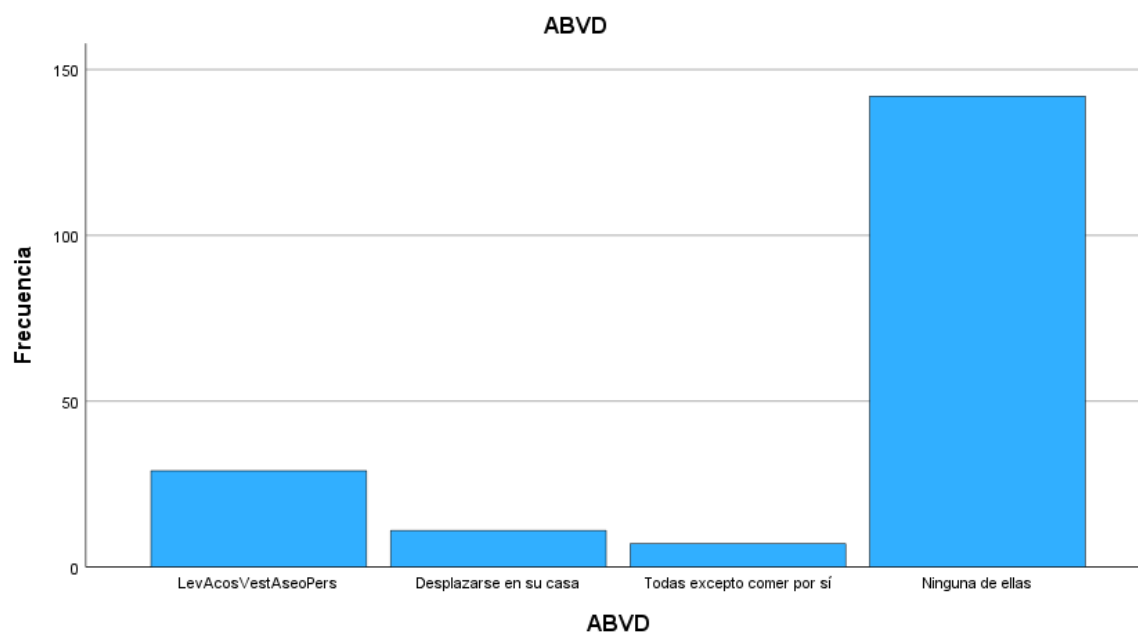
Figura 65 *Condiciones de salud de la población encuestada*

Otro de los aspectos relevantes en relación con las condiciones de salud y posibilidades de independencia es la posibilidad de realizar actividades básicas de la vida diaria (ABVD)⁴²—acostarse, levantarse, vestirse, realizar su aseo personal, comer por sí mismo, desplazarse en su casa—, así, y aun cuando hay participantes de hasta 89 años, se identifica que el 75% reporta no tener dificultades en la realización de éstas. Resalta que ninguna persona reportó tener dificultades para comer por sí mismo.

Tabla 40 *Dificultades de la población encuestada para las ABVD, frecuencia y porcentajes*

ABVD		
	N	%
LevAcosVestAseoPers	29	15.3%
Desplazarse en su casa	11	5.8%
Todas excepto comer por sí	7	3.7%
Ninguna de ellas	142	75.1%

⁴² Uno de los aspectos más relevantes para identificar la funcionalidad y, con ello, el menor grado de dependencia física y deterioro en los adultos mayores es la independencia y manejo adecuado de las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria (ABVD y AIVD). Para mayor información consultar notas sobre el particular en el capítulo 2.

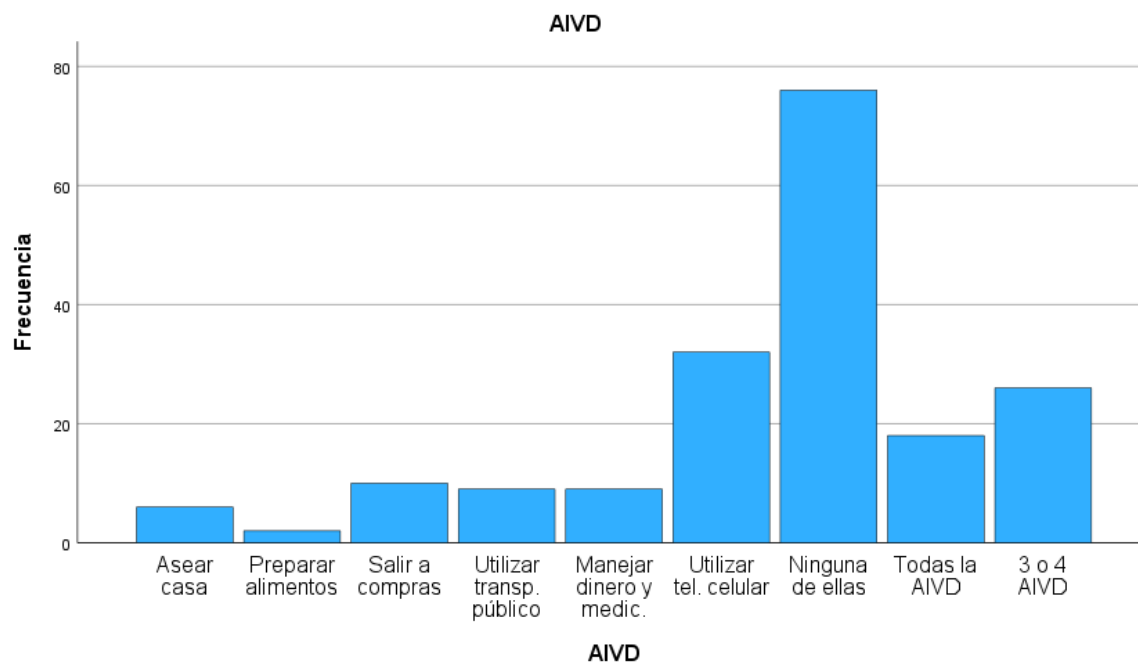
Figura 66 *Dificultades de la población encuestada para las ABVD*

Dicha situación s emodifica en relación con las actividades instrumentales de la vida diaria (AIVD) —asear la casa, preparar sus alimentos, salir a realizar compras, utilizar transporte público, manejar su dinero y medicamentos, utilizar teléfono celular—, dado que éstas implican cuestiones de interacción social y requieren condiciones óptimas para desarrollarlas fuera de casa. Así, mientras el 40% reporta no tener dificultad para realizar AIVD, el 24% reporta tener dificultades en tres o cuatro o todas la AIVD referidas en el cuestionario.

Tabla 41 *Dificultades de la población encuestada para las AIVD, frecuencia y porcentajes*

AIVD

	N	%
Asear casa	6	3.2%
Preparar alimentos	2	1.1%
Salir a compras	10	5.3%
Utilizar transp. público	9	4.8%
Manejar dinero y medic.	9	4.8%
Utilizar tel. celular	32	16.9%
Ninguna de ellas	76	40.2%
Todas la AIVD	18	9.5%
3 o 4 AIVD	26	13.8%
Perdidos Sistema	1	0.5%

Figura 67 Dificultades de la población encuestada para las AIVD

En estrecha relación con lo anterior, se identifica que la mayoría sale de casa para ir al médico, hacer compras o trabajar, 82%, mientras que menos del 35% sale para ir de paseo, y un 4% reporta no salir de casa.

En cuanto a la frecuencia con que salen de casa, 49% reporta que sale diariamente, 31% tres o menos veces por semana, el 17% sale dos o tres veces al mes y 3% no sale nunca, como puede apreciarse en las siguientes figuras.

Tabla 42 Motivos por los que la población encuestada sale de casa, frecuencia y porcentajes

	N	%
Compras	15	7.9%
Ir al médico	20	10.6%
Trabajar	14	7.4%
Paseo	3	1.6%
No sale	7	3.7%
Compras y trabajo o médico	38	20.1%
Para todo	30	15.9%
Paseo y compras o médico	62	32.8%

Figura 68 *Motivos por los que la población encuestada sale de casa*

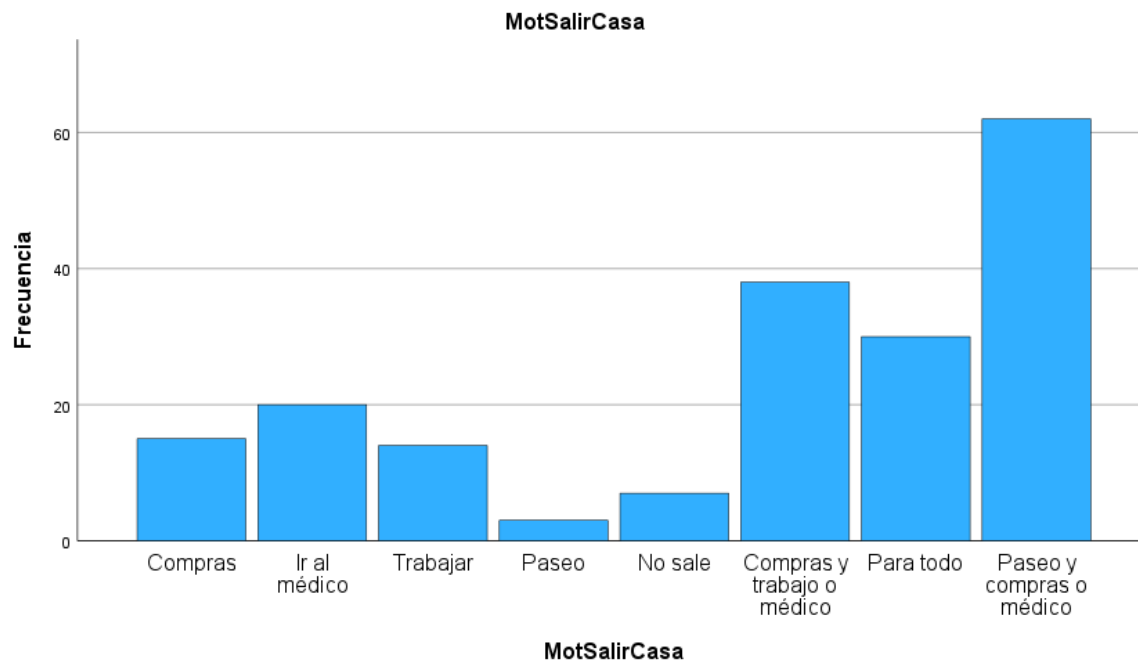
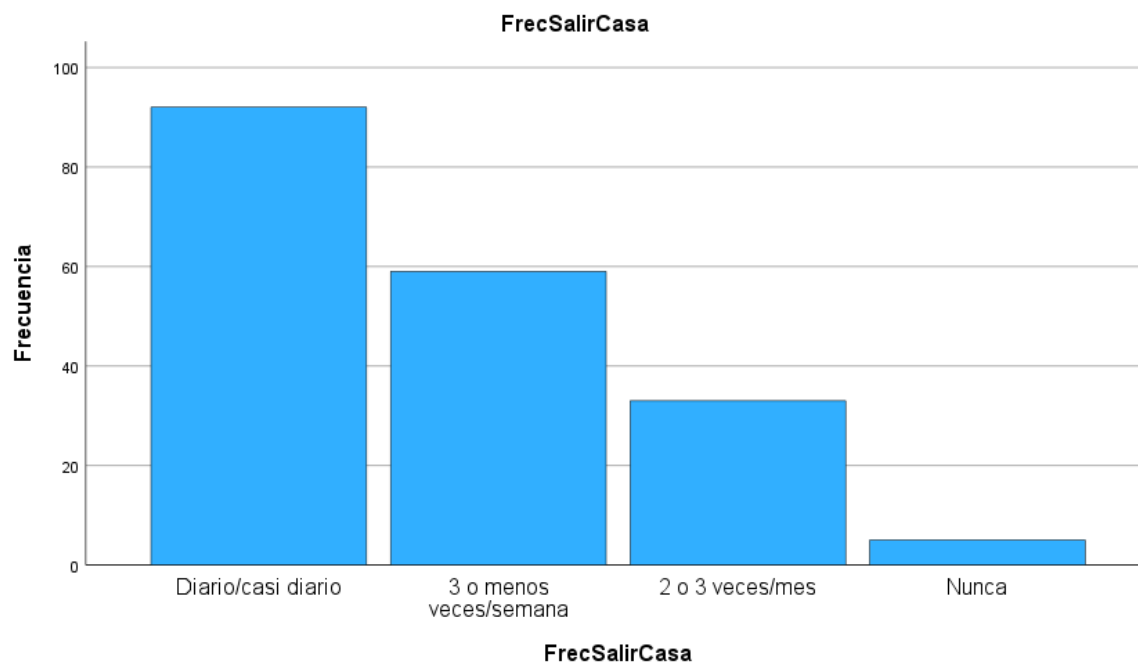


Figura 69 *Frecuencia con la que la población encuestada sale de casa*



Relacionado con lo anterior, se observa que una buena parte de esta población es sedentaria, pues casi el 40% de los participantes reporta no haber realizado ningún tipo de actividad física en los últimos tres meses, mientras que el 45% sale a caminar o trotar.

En relación con la frecuencia con que realiza actividades el 60% que así lo reportó, se identifica que 35% lo hace más de una vez a la semana, 15% una vez a la semana y 10% dos o tres veces al mes, como puede apreciarse en las siguientes figuras.

Tabla 43 Actividad física realizada en los últimos tres meses por la población encuestada, frecuencia y porcentajes

ActFísicaRec		
	N	%
Caminar/ trotar	86	45.5%
Nadar	5	2.6%
Otros deportes	6	3.2%
Yoga	6	3.2%
Bailar	12	6.3%
No realizó	73	38.6%
Perdidos Sistema	1	0.5%

Figura 70 Actividad física realizada en los últimos tres meses por la población encuestada

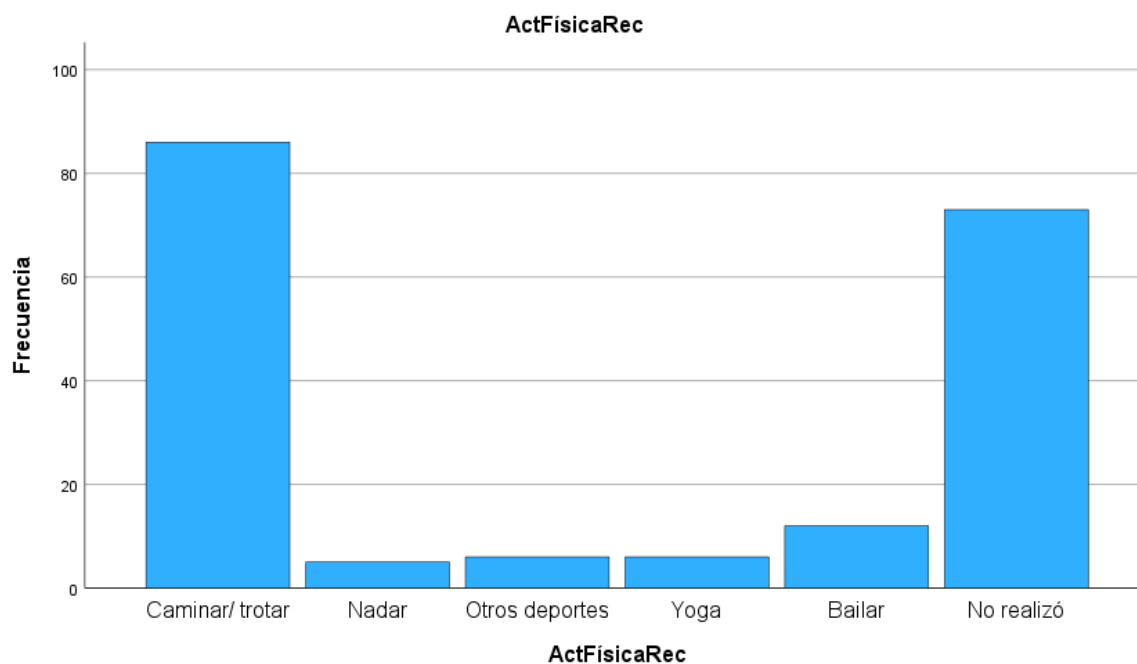
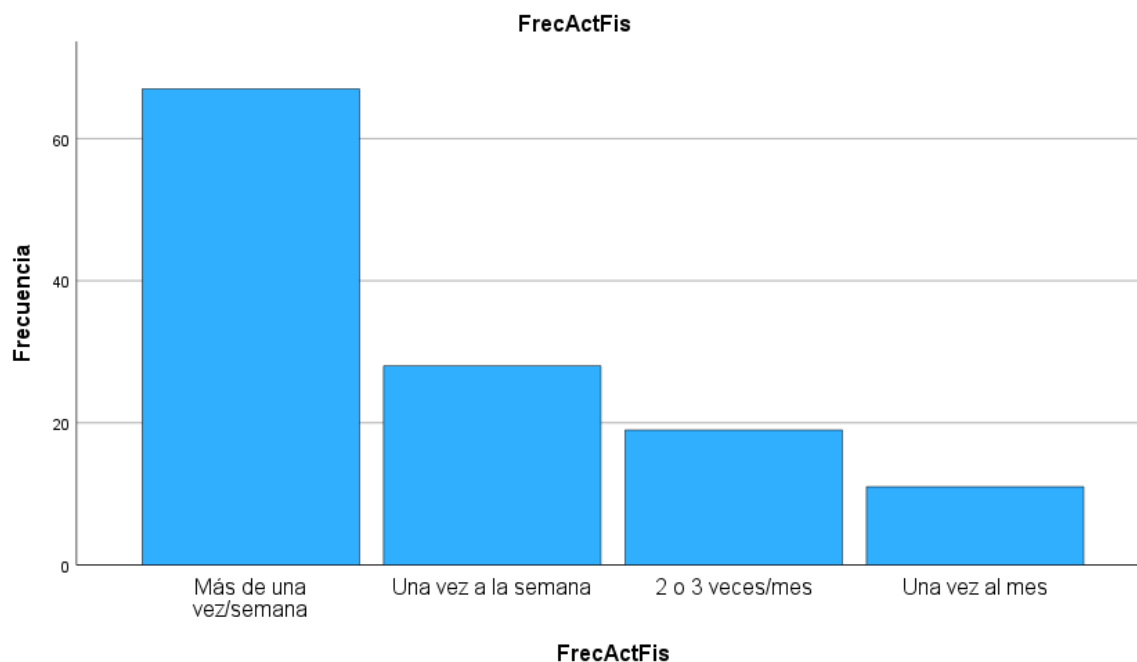


Figura 71 Frecuencia con que la población encuestada que realiza actividad física lo hace

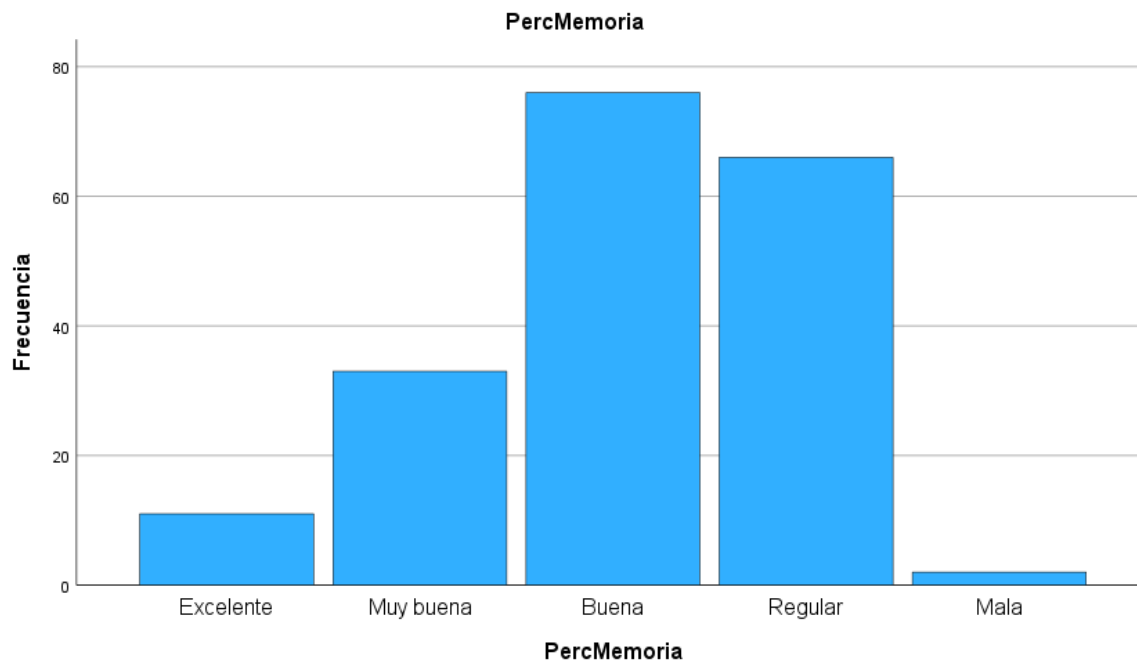
Diversos estudios muestran que la actividad física se encuentra relacionada con el mantenimiento de la salud mental y la prevención de las deficiencias cognitivas (Mogollón, 2012), de forma que, si bien no puede revertir procesos de deterioro existentes, sí puede contribuir a que éstos no se incrementen.

Así, se observa que más del 60% de los participantes considera tener una buena memoria, mientras que el 35% refiere que es regular y solamente el 1% refiere que es mala. Este es un punto de análisis para el diseño y desarrollo de acciones educativas orientadas a esta población

Tabla 44 Percepción de la memoria en la población encuestada, frecuencia y porcentajes

PercMemoria

	N	%
Excelente	11	5.8%
Muy buena	33	17.5%
Buena	76	40.2%
Regular	66	34.9%
Mala	2	1.1%
Perdidos Sistema	1	0.5%

Figura 72 *Percepción de la memoria en la población encuestada*

Además, 5% indica que su memoria ha mejorado en el último año, 84% que se mantiene igual y el 10% señala que ha empeorado.

Tabla 45 *Estado de la memoria de la población encuestada, en relación con el último año, frecuencia y porcentajes*

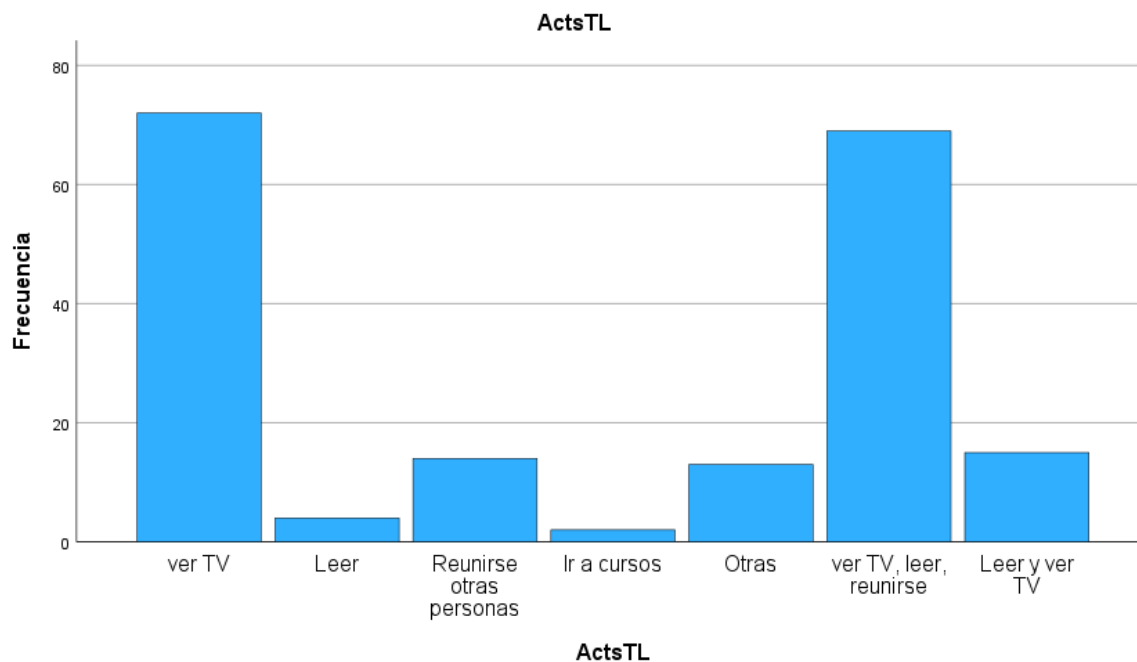
	N	%
Ha mejorado	9	4.8%
Se mantiene	159	84.1%
Ha empeorado	20	10.6%
Perdidos Sistema	1	0.5%

En estrecha relación con la falta de actividad física reportada por casi el 40% de los participantes, se identifica que más del 80% reporta que la actividad que realiza en su tiempo libre es ver la televisión contra 10% que lee libros o revistas, un 44% se reúne con otras personas para platicar, beber café o comer y apenas el 1% reporta asistir a cursos como actividad de tiempo libre. Esto último se relaciona con la ya señalada construcción social de que existe una “edad escolar”.

Tabla 46 Actividades que realiza la población encuestada en su tiempo libre, frecuencia y porcentajes

ActsTL		
	N	%
ver TV	72	38.1%
Leer	4	2.1%
Reunirse otras personas	14	7.4%
Ir a cursos	2	1.1%
Otras	13	6.9%
ver TV, leer, reunirse	69	36.5%
Leer y ver TV	15	7.9%

Figura 73 Actividades de tiempo libre de la población encuestada

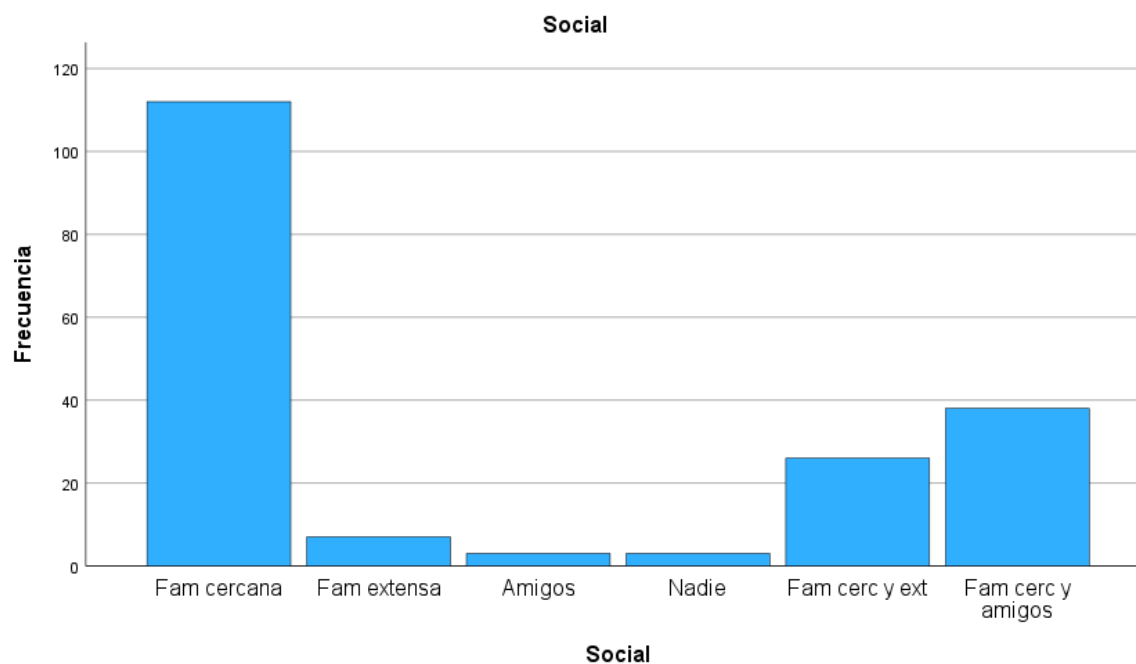


En relación con las personas con quienes los adultos mayores participantes se reúnen destaca que el 95% refiere que lo hace con su familia cercana —hijos(as), nietos(as), hermanos(as)—, mientras que casi el 22% señala que también con sus amigos y poco menos del 20% con su familia extensa —tíos(as), primos(as), sobrinos(as)—. Como puede observarse, este ítem también permite seleccionar más de una opción.

Tabla 47 *Personas con quienes se reúne regularmente la población encuestada, frecuencia y porcentajes*

		Social			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Fam cercana	112	59.3	59.3	59.3
	Fam extensa	7	3.7	3.7	63.0
	Amigos	3	1.6	1.6	64.6
	Nadie	3	1.6	1.6	66.1
	Fam cerc y ext	26	13.8	13.8	79.9
	Fam cerc y amigos	38	20.1	20.1	100.0
	Total	189	100.0	100.0	

Figura 74 *Personas con quienes se reúne regularmente la población encuestada*



Finalmente, y dada la contingencia sanitaria derivada de la pandemia por SARS-CoV 2, que provoca la enfermedad comúnmente identificada como Covid-19, y que promovió el aislamiento social, incrementando exponencialmente la comunicación a distancia a través de diversas plataformas y redes, se consideró agregar ítems que permitieran sondear si los adultos mayores cuentan con dispositivos electrónicos que facilitan la comunicación y saben usarlos.

Se identifica que poco menos del 45% cuenta con un teléfono celular tipo smartphone o teléfono inteligente, mientras que poco más del 25% reporta tener un teléfono celular básico; menos del 15% cuenta con computadora o lap top y apenas el 12% con una tableta electrónica, mientras que el 18% refiere no tener ningún dispositivo de este tipo.

Por su parte la red social más utilizada por los adultos mayores es WhatsApp, con 60%, seguida de Facebook, con 34%, mientras que 40% reporta no manejar ninguna de ellas, lo que es un punto de análisis a la luz de las recomendaciones de la ONU y la OMS en el marco de la consecución de los objetivos de desarrollo plasmados en la Agenda 2030, que explicitan la necesaria incorporación de todos los ciudadanos a los servicios digitales, por lo que se también se precisa de acciones de alfabetización digital.

Tabla 48 *Dispositivos electrónicos con que cuenta la población encuestada, frecuencia y porcentajes*

		DispElect			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Tel. celular básico	48	25.4	25.4	25.4
	Smartphone	84	44.4	44.4	69.8
	Comp. o laptop	1	.5	.5	70.4
	Ninguno	33	17.5	17.5	87.8
	Tel. Cel. y comp./tableta	23	12.2	12.2	100.0
	Total	189	100.0	100.0	

Tabla 49 *Redes sociales que utiliza la población encuestada, frecuencia y porcentajes*

		Redes			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	WhatsApp	48	25.4	25.4	25.4
	Facebook	1	.5	.5	25.9
	YouTube	2	1.1	1.1	27.0
	2 o más	64	33.9	33.9	60.8
	Ninguna	74	39.2	39.2	100.0
	Total	189	100.0	100.0	

Figura 75 *Dispositivos electrónicos con que cuenta la población encuestada*

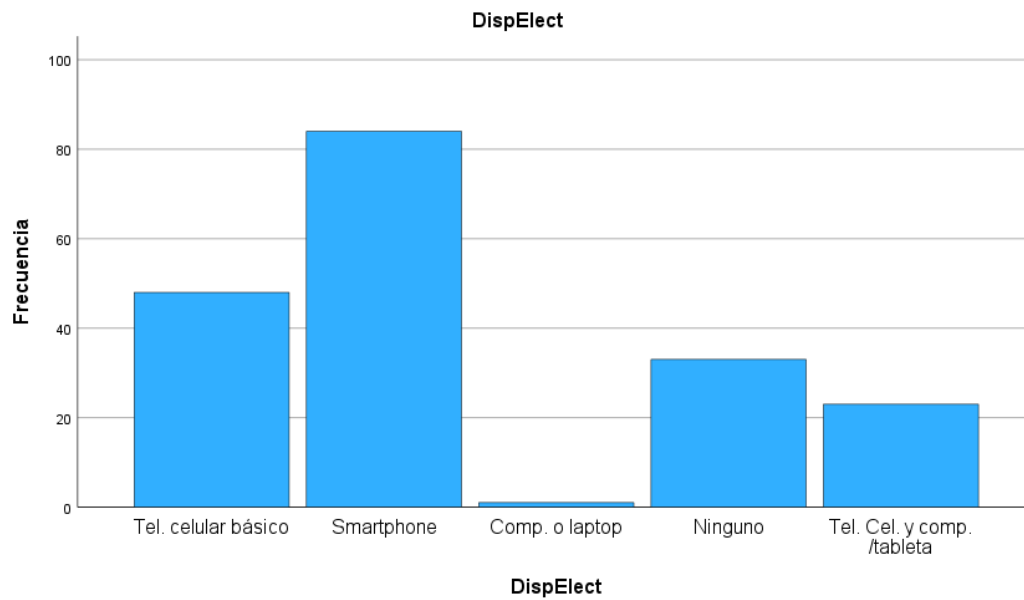
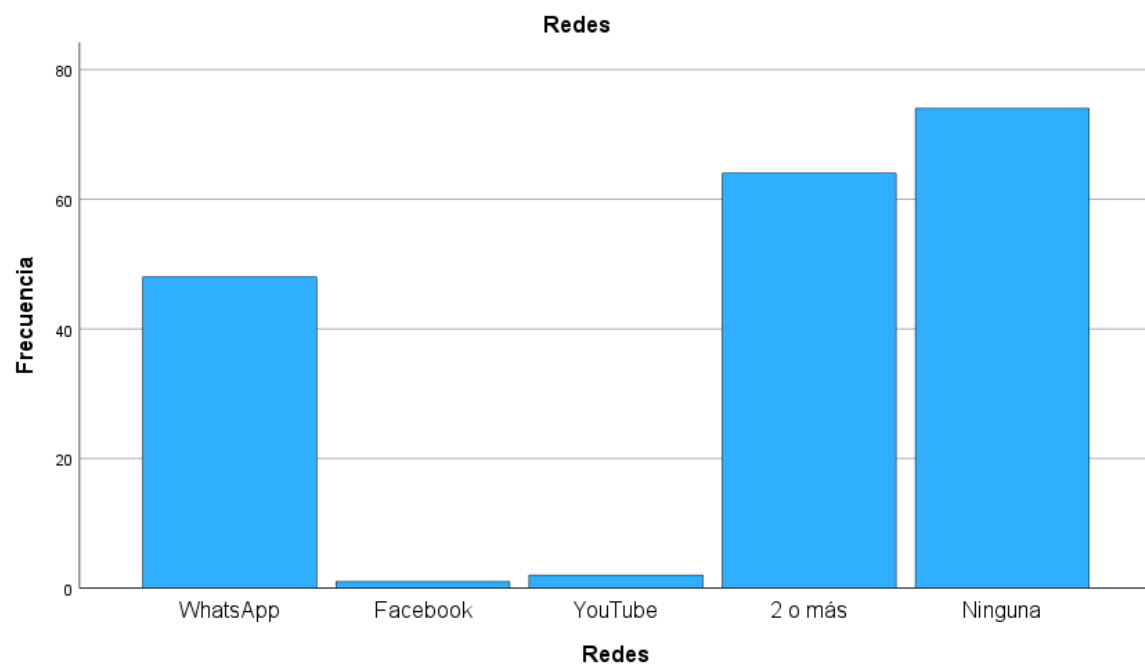


Figura 76 *Redes sociales que utiliza la población encuestada*



6.2 Resultados en síntesis

Si bien los resultados de la investigación se muestran a lo largo del documento, en el desarrollo de los capítulos, aquí se presenta una síntesis o resumen ejecutivo de ellos. Para organizarlos, se optó por presentarlo a manera de dar respuesta a las preguntas específicas de investigación.

PE1: ¿Cuáles son los planteamientos teóricos más representativos en el campo de análisis de política pública en relación con la definición del problema público desde la perspectiva del enfoque secuencial?

El enfoque de política pública, desarrollado a partir de las aportaciones de Laswell hacia 1950 ha dado lugar a multiplicidad de aproximaciones conceptuales (Sosa, 2017). Nos decantamos por la definición que señala que las políticas públicas son:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 36).

Siguiendo a Lara y de León (2017), el análisis de política pública puede considerarse como una “investigación para la acción” (pág.30), es una disciplina social aplicada que utiliza gran variedad de métodos de investigación, para analizar, evaluar críticamente y crear conocimiento útil sobre la política pública. Al no contar con modelos y técnicas específicas previamente establecidos, intenta clarificar las hipótesis causales que sustentan la política pública.

Con base en el enfoque secuencial, la presente investigación, se orienta al análisis de la etapa inicial: la definición del problema público.

Esta etapa es considerada por algunos autores como la más importante del ciclo, ya que una definición incompleta o sesgada puede generar el diseño de una política que no

responde a las necesidades reales que se han manifestado como consecuencia del problema público y, por ende, al desarrollo de acciones que, más allá de los costos para la hacienda pública y otras instancias involucradas, no promoverá la consecución de los objetivos previstos.

PE2: ¿Cuáles son las implicaciones legales, económicas, demográficas y sociales del ser adulto mayor en el contexto hidalguense actualmente?

- El proceso de envejecimiento en México se distingue por un claro sesgo de género e inequidad social. Así lo muestran los altos niveles de analfabetismo, factores como la escasa educación formal que recibieron tanto hombres como mujeres de 60 años o más, la precariedad en las condiciones de su vivienda, y las características de su inserción en el mercado de trabajo (donde los ingresos percibidos son claramente inferiores en comparación con otros grupos de edad).
- Con datos del Censo 2020 (INEGI), se identificaron 382 273 personas de 60 y más años, 12.4% de la población estatal. 48% son hombres y 52% son mujeres.
- Con datos de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015), 51% son casados, 28% son viudos, casi el 10% vive en unión libre y el resto son solteros o separados; sobre sus características económicas el 27% es PEA, el 13.5% cuenta con una pensión de tipo contributivo. 22% viven solos, 61% son jefes de familia en su hogar.
- El 53% de los AM viven en una zona rural y 47% en una urbana, distribuidos de forma proporcional en los siete distritos geoelectorales de Hidalgo
- Escolaridad de los AM: 35% es analfabeta, promedio de escolaridad es de 4.2 años.
- El 85.5% de los adultos mayores están afiliados a algún servicio de salud (IMSS, ISSSTE, Seguro Popular, otros).
- Entre 2000 y 2020 la población adulta mayor se duplicó (INEGI, 2020).
- En 2018, 12.8% de la población total del estado fue diagnosticada con DM, lo que lo posiciona como la 3ª entidad con el porcentaje más alto en el país (ENSaNUT, 2018).
- Según datos de CENAPRECE (2016) más de 60% de la población adulta mayor hidalguense no presenta deterioro para realizar ABVD y AIVD, alrededor del 90% no presenta deterioro cognitivo.

PE3: ¿Cuáles son las aportaciones del enfoque de derechos humanos al diseño de políticas públicas dirigidas a los adultos mayores en el estado de Hidalgo, para reducir sus condiciones de vulnerabilidad social?

Se identifica que las políticas sociales dirigidas a su atención se han abordado desde las que: a) se han orientado a atender a este grupo poblacional desde una perspectiva asistencialista (Muñoz, 2010; Subirats y Pérez Salanova, 2012; Razo-González, 2014; Vera, 2016) o b) precisan desarrollarse y/o ajustar sus objetivos y hechura para responder al enfoque de derechos (Bruno y Acevedo, 2016; Subirats, 2018; Sámano, 2018; Flores y Leal, 2019), a fin de reconocer las necesidades y demandas poblacionales actuales sin menoscabo de su dignidad humana.

Los principios de la política social en México se encuentran en la *Ley General de Desarrollo Social*, publicada en el DOF en enero de 2004.

Aunque esta ley ha sufrido modificaciones (las últimas en 2018), se identifica que la lógica subyacente es de corte asistencialista, donde se focaliza a los que están en “desventaja” para “apoyarlos”, para “ayudarles”; pero no se realizan acciones que modifiquen sustancialmente las condiciones estructurales que les han colocado en tal situación.

El enfoque de derechos en políticas públicas, de acuerdo con la CEPAL (2006), busca orientar el desarrollo de dichas políticas dentro de un marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Desde este enfoque, se reforma la lógica de construcción de leyes, políticas y programas, el punto de inicio ya no es la existencia de personas con necesidades sino de personas con derechos, donde se obliga al Estado y al resto de la sociedad a cumplirlos (OACDH, 2004; CEPAL, 2006). Así, la persona se convierte en el sujeto central del desarrollo y de las garantías en un régimen universal de protección de los derechos humanos.

PE4: ¿Qué elementos constituyen a las políticas públicas para la educación de los adultos mayores hidalguenses, en relación con las directrices de organismos supranacionales?

El *Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo 2016-2022*, es uno de los más avanzados en relación con el tema de los adultos mayores, en tanto dedica un apartado especial para presentar un panorama de este grupo etario en la introducción al contexto sociodemográfico

de la entidad. Así también, incluye a este sector poblacional en los objetivos específicos de los ejes de acción.

Si bien ninguno alude expresamente a la educación de los adultos mayores, el 3.1.8.2.5, puede abrir una ventana de oportunidad para ello, dado que indica: “Diseñar acciones que promuevan la dignidad, cuidados, autonomía y participación e integración de las personas adultas mayores en sus diferentes contextos” (PEDH, 2016-2022)

El Programa Sectorial de Educación de Hidalgo, 2017-2022, no establece ninguna acción, estrategia u objetivo que se oriente a la atención de la población adulta mayor en el ámbito educativo, ni en ningún otro.

Este programa refiere que en el escenario tendencial se busca que “Niños, jóvenes y adultos, logren el dominio de competencias lectoras, de escritura y aritmética que les permite acceder con facilidad a los distintos campos del conocimiento” (PSE Hgo., 2017 p.28).

Como puede observarse, se mantiene la tendencia a identificar la educación para adultos (no adultos mayores), con servicios de alfabetización.

El *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2017-2022* del Gobierno de Hidalgo, retoma efectivamente lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo y establece como uno de sus objetivos generales: “Objetivo General 3. Brindar atención integral a las personas adultas mayores mediante acciones gerontológicas para mejorar su calidad de vida” (PSDS 2017-2022 p.27). De éste se derivan tres estrategias y diez líneas de acción, entre las que sobresalen la línea 3.2.1 “Otorgar cursos sobre temas asociados al cuidado físico, mental y social en la vejez, enfocados al envejecimiento digno y productivo”.

En ese marco, el IAAMEH oferta el curso de “Envejecimiento exitoso”, según datos publicados en su sitio web, éste no ha atendido ni al 1% de los AM.

Ninguno de los anteriores se ajusta a las directrices de la UNESCO sobre educación de adultos y adultos mayores, quienes tienen derecho a una educación a lo largo de toda la vida y cuyo enfoque es el de *Lifelong learning* o educación permanente, en los países hispanoparlantes.

Lifelong learning: procesos organizados de educación, sea cual sea el contenido, el nivel o el método, sean formales o no formales, ya sea que prolonguen o reemplacen la educación inicial dispensada en las escuelas y universidades, y en forma de aprendizaje profesional, gracias a las cuales las personas consideradas como adultos

por la sociedad a la que pertenecen, desarrollan sus aptitudes, enriquecen sus conocimientos, mejoran sus competencias técnicas o profesionales o les dan una nueva orientación, y hacen evolucionar sus actitudes o su comportamiento en la doble perspectiva de un enriquecimiento integral del hombre y una participación en un desarrollo socioeconómico y cultural equilibrado e independiente (UNESCO, 2015).

PE5: ¿Cuáles son las características y percepciones de los adultos mayores hidalguenses sobre sus procesos educativos?

- El 65% de los participantes son mujeres y 35%, hombres, cuyas edades fluctúan entre los 60 y los 89 años, con una edad promedio de 71 años, el 55% se encuentran en el grupo de 60 a 70 años.
- Viven en 38 de los 84 municipios que conforman la entidad, siendo que la mayoría reside en el municipio de Pachuca de Soto, 25%, seguido de Tizayuca, 9.5%, y Mineral de la Reforma, 8.5%.
- Poco más del 50% de los AM están casados y 25% son viudos. Casi el 10% se encuentran solteros, al igual que en unión libre.
- La mayoría vive en casa propia —poco más del 80%, seguidos de los que viven en casa de alguno de sus hijos, cifra que no alcanza el 10%— y con su pareja.
- El 20% se encuentra empleado por un tercero y quienes laboran (de forma remunerada) lo hacen por cuenta propia (22%), el porcentaje más alto se dedica a labores del hogar no remuneradas.
- Poco menos del 18% cuenta con una pensión de tipo contributiva (IMSS, ISSSTE, Pemex, CFE, Telmex, entre otras), el 41% cuenta con una pensión no contributiva (pensión de Bienestar para personas mayores de 65 años), el 7% reporta contar con los dos tipos de pensión, y destaca que 34% no cuenta con ningún tipo de pensión.
- Más del 60% cuenta con ingresos que van de los \$2,500 a los \$5,000 pesos mensuales, es decir, bajos, especialmente si se considera que, de acuerdo con el INEGI (2022), el ingreso medio se ubica en los \$11,000 pesos mensuales.
- El 91% de los adultos mayores saben leer y escribir, y 8% no sabe.
- Poco menos del 10% nunca asistieron a la escuela, 3% reporta que asiste actualmente.

- El 8% reporta que no tiene ningún nivel de escolaridad, el 10% refiere no haber concluido la primaria.
- El 65% tiene un nivel de escolaridad de educación básica, 17% cuenta con estudios de bachillerato o de escuela técnica, y poco menos del 11% tiene estudios universitarios (licenciatura o posgrado).
- Acerca de si les gustaría estudiar algo actualmente, 40% señala que sí, mientras que el 60% respondió que no.
- Acerca de si han asistido a cursos o talleres educativos en los últimos tres años, se observa que más del 80% no lo ha hecho, mientras que el 15% sí.
- Si bien señalan una serie de cursos que les interesaría tomar, el 54% percibe que es complicado hacerlo pues refieren que no hay cursos para ellos en su municipio, o que los que hay son costosos.
- Sobre si les hubiera gustado estudiar algo más, el 76% respondió que sí, mientras el restante 24% manifestó que no le habría gustado.
- Sobre las razones por las que ya no pudo seguir estudiando, 80% de la población externó diversos motivos para ello, entre los que destacan las dificultades económicas en sus hogares, 49%, y en estrecha relación, la necesidad de iniciar a trabajar desde edades tempranas, con un 12%.
- Respecto de sus condiciones de salud poco más del 45% de los adultos mayores consideran tener un buen estado de salud, mientras que el 47% refiere que es regular.
- El 42% de la población en estudio es hipertensa —reportadas solamente con esa condición o con más de dos condiciones de salud—, mientras que cerca del 40% padece diabetes mellitus y cerca del 20% cardiopatías —generalmente asociadas a otra condición—.
- Casi el 30% refiere no tener ninguna de estas afecciones u otras.
- Respecto de las ABVD, 75% reporta no tener dificultades en la realización de éstas.
- El 40% reporta no tener dificultad para realizar AIVD, y el 24% reporta tener dificultades en tres o cuatro o todas la AIVD.
- El 82% sale de casa para ir al médico, hacer compras o trabajar, menos del 35% sale para ir de paseo, y un 4% reporta no salir de casa.

- Casi el 40% de los participantes reporta no haber realizado ningún tipo de actividad física en los últimos tres meses, mientras que el 45% sale a caminar o trotar.
- Más del 60% de los participantes considera tener una buena memoria, mientras que el 35% refiere que es regular.
- Poco menos del 45% cuenta con un teléfono celular tipo smartphone o teléfono inteligente, poco más del 25% reporta tener un teléfono celular básico; menos del 15% cuenta con computadora o lap top y el 12% con una tableta electrónica, mientras que el 18% refiere no tener ningún dispositivo de este tipo.

PGI ¿De qué forma se ha definido el problema público que sustenta las políticas públicas orientadas a atender educativamente a los adultos mayores hidalguenses durante el período 2016-2022, con base en el enfoque de derechos humanos?

Con base en las recomendaciones de Subirats *et al.* (2008), respecto del proceso de identificación de los actores involucrados en la aproximación a la definición de un problema público, se identifica lo siguiente, cuya esquematización puede revisarse en la figura 77.

- Problema colectivo: Se identifica que a nivel nacional y estatal existe discriminación y exclusión social de la población de Adultos Mayores, específicamente en su derecho a la educación.
- Hipótesis causal(es): Existe una falta de coherencia entre los discursos plasmados en instrumentos de política pública como las declaraciones de derechos humanos, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y el plan sectorial de educación (SEP); lo que ha generado que exista una exclusión de los adultos mayores en el ámbito educativo. Así también, se identifica la reciente visibilización de este grupo etario como población con características de vulnerabilidad social.
- Hipótesis de intervención: Se requiere la incorporación del enfoque de DDHH al diseño de políticas públicas para este sector. Se precisa una revisión en el marco de las políticas y lineamientos de organismos supranacionales (UNESCO, OEA, CEPAL) para atender efectivamente a la población de 60 y más años en México, específicamente en Hidalgo, desde el ámbito educativo. Ello implica una revisión de las políticas y programas diseñados para atender a este grupo etario, a fin de

lograr una coherencia entre las políticas (alineación de objetivos y población objetivo).

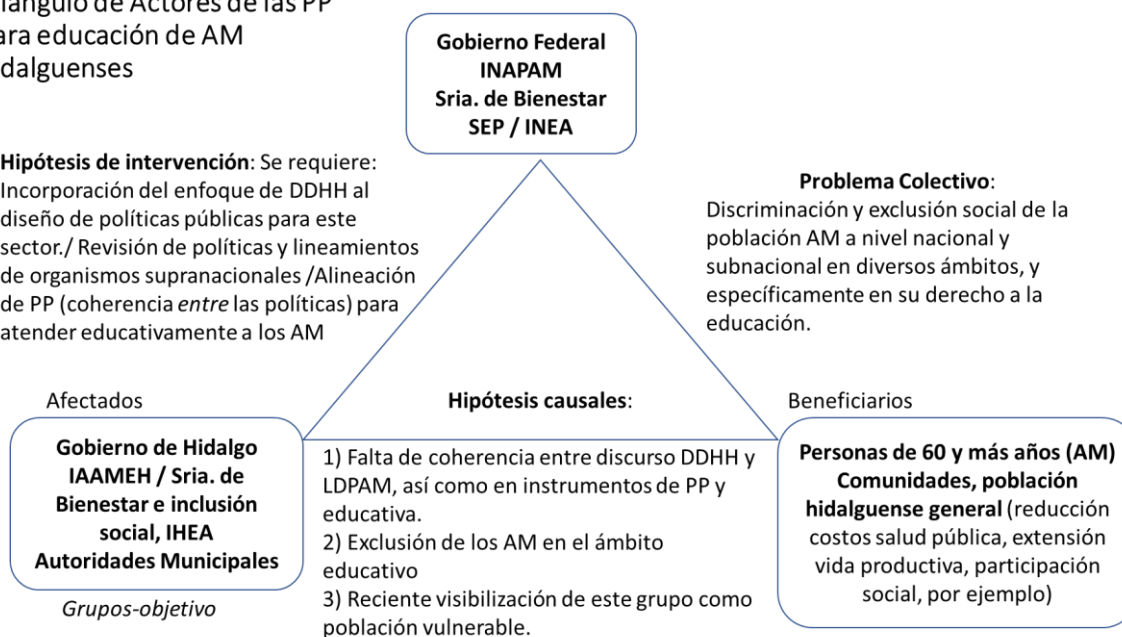
- **Afectados (grupos-objetivo):** Gobierno del Estado de Hidalgo, Instituto Hidalguense para la Educación de los Adultos, autoridades municipales que se encargan de implementar los programas.
- **Beneficiarios:** Personas Adultas Mayores, las comunidades y población hidalguense en general.

Figura 77 *El triángulo de actores en las políticas públicas para la educación de Adultos Mayores hidalguenses*

Triángulo de Actores de las PP para educación de AM hidalguenses

Hipótesis de intervención: Se requiere: Incorporación del enfoque de DDHH al diseño de políticas públicas para este sector./ Revisión de políticas y lineamientos de organismos supranacionales /Alineación de PP (coherencia *entre* las políticas) para atender educativamente a los AM

Problema Colectivo: Discriminación y exclusión social de la población AM a nivel nacional y subnacional en diversos ámbitos, y específicamente en su derecho a la educación.



Fuente: elaboración propia con base en Subirats *et al.* (2008).

A partir de ello puede decirse que durante el periodo 2016 -2022, además de haberse identificado que no se diseñaron políticas públicas *ex profeso* para atender educativamente a los adultos mayores en el estado de Hidalgo, pues solamente se ubicaron cursos de carácter lúdico asistencial ofertados de forma desarticulada por las diferentes instancias que cuentan

con áreas de atención a este grupo (DIF, ISSSTE, IMSS, IAAMEH⁴³), las políticas y programas que se desarrollaron no se adhieren al enfoque de DDHH,

Por tanto, se identifican fallas en la definición del problema público que sustenta el diseño de políticas públicas y/o programas orientadas a la atención de los adultos mayores en el nivel de gobierno subnacional, dado que se la aproximación al dicho problema se ha realizado desde una perspectiva asistencialista, lejana al enfoque de derechos y poco apegada a las recomendaciones y directrices emanadas de diversos organismos supranacionales, en tanto circunscribe la problemática derivada del fenómeno de transición demográfica identificada como proceso de envejecimiento poblacional a la cuestión de ingreso *per cápita*. Es decir, se identificó que las políticas y programas dirigidas a la población adulta mayor en Hidalgo se alinean a la lógica de las políticas sociales que se han desarrollado a nivel nacional y se mantienen a la fecha, mismas que se materializan en programas de transferencias económicas a través de la figura de pensión no contributiva. Si bien el tema de la renta por hogares es relevante para el desarrollo social, no es el único aspecto a considerar en la atención a grupos en situación de vulnerabilidad social, como es la población adulta mayor.

De lo anterior se desprende la necesaria redefinición del problema público, a partir de la incorporación del enfoque de DDHH, mismo que posiciona a las personas adultas mayores como sujetos de derechos, cuya edad no implica modificaciones en su condición de ciudadanos ni limita sus derechos sociales y políticos, entre los que resalta su derecho a la educación, como opción para incrementar o mantener sus saberes, habilidades y destrezas psicocognitivas, emocionales y físicas, a fin de promover una adecuada calidad de vida, de mantenimiento de redes sociales y de participación social en sus comunidades.

⁴³ En el caso del IAAMEH podría destacarse el curso de “Envejecimiento exitoso” que se promovió durante el citado periodo, si bien tuvo un alcance menor al 1% de la población de AM en Hidalgo, según datos proporcionados en el sitio web oficial del propio instituto.

Conclusiones

A fin de presentar lo que se concluye de esta investigación, se procederá atendiendo a las dimensiones y categorías de análisis desarrolladas para la aproximación al objeto (ver Tabla 19).

Sobre los adultos mayores ante la ley

En el plano internacional, la protección de los derechos de los adultos mayores ha sido objeto de atención por parte de organismos internacionales. La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que asegure su bienestar, incluyendo la atención y la seguridad en la vejez. Además, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada por la Organización de los Estados Americanos en 2015, reconoce la importancia de garantizar la plena igualdad y dignidad de las personas mayores.

En el ámbito latinoamericano, se han dado importantes avances en la protección de los derechos de los adultos mayores. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha destacado la necesidad de implementar políticas públicas que promuevan el envejecimiento activo y saludable, así como el acceso a la justicia y a servicios de calidad. Además, varios países de la región han establecido leyes y programas específicos para garantizar los derechos de las personas mayores, como el acceso a la salud, la protección social y la participación en la vida comunitaria.

En el contexto mexicano, la situación de los adultos mayores ante la ley ha experimentado avances significativos. La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, promulgada en 2002, reconoce el derecho de los adultos mayores a recibir atención integral, acceso a servicios de salud, seguridad social, vivienda digna, entre otros aspectos. Asimismo, en 2018 se creó el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) como un organismo encargado de promover y proteger los derechos de este sector de la población.

Sin embargo, a pesar de los avances normativos, persisten desafíos en la implementación efectiva de las leyes y políticas en beneficio de los adultos mayores en

México. La falta de recursos, la brecha entre la legislación y su aplicación práctica, y la discriminación por edad son algunas de las barreras que dificultan el pleno ejercicio de los derechos de este grupo poblacional. Es necesario fortalecer los mecanismos de supervisión y seguimiento, así como promover una mayor sensibilización y concientización sobre los derechos de los adultos mayores.

En el nivel de gobierno subnacional se identifica que en el estado de Hidalgo, la protección de los derechos de los adultos mayores ha sido abordada a través de diversas normativas y programas específicos. La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Estado de Hidalgo, promulgada en 2010, establece los principios, derechos y obligaciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de este grupo poblacional. La ley reconoce el derecho de los adultos mayores a recibir atención integral en salud, seguridad social, vivienda, alimentación, recreación, cultura y participación social, entre otros aspectos. Además, el estado cuenta con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Hidalgo (DIF Hidalgo), el cual implementa programas y acciones destinados a mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores, fomentando su bienestar, autonomía y participación activa en la sociedad.

A pesar de los avances normativos y la existencia de programas específicos, persisten desafíos en la aplicación efectiva de las leyes y políticas en beneficio de los adultos mayores en el estado de Hidalgo. Se requiere una mayor coordinación interinstitucional y un fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y supervisión para garantizar que los derechos de este grupo poblacional sean protegidos de manera integral.

Es importante destacar la relevancia de la participación de los adultos mayores en la toma de decisiones que les conciernen. La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores establece la importancia de promover la participación de las personas mayores en todos los ámbitos de la vida social y política. Esto implica garantizar su acceso a la justicia, su participación en la formulación de políticas públicas y la inclusión en los procesos de toma de decisiones; por lo que se precisa que México la ratifique, a fin de incorporar estas directrices en el diseño de políticas públicas.

En conclusión, a nivel internacional, latinoamericano y mexicano se han realizado avances significativos en la protección de los derechos de los adultos mayores. Sin embargo, persisten desafíos en la implementación y aplicación efectiva de las leyes y políticas en

beneficio de este grupo poblacional. Es fundamental fortalecer los mecanismos de supervisión y seguimiento, así como promover una mayor conciencia sobre los derechos de los adultos mayores y su participación activa en la sociedad. Además, se requiere una coordinación efectiva entre los actores involucrados, incluyendo los gobiernos, organismos internacionales, la sociedad civil y los propios adultos mayores, para garantizar una protección integral y una vejez digna y plena.

Se concluye que el establecimiento de esta etapa en un grupo etario es indispensable “en términos de atribución, reconocimiento, ejercicio y exigibilidad de derechos”. Esto es, desde el marco de la institucionalidad y la relación de los ciudadanos con el Estado, se precisa de una determinación de cuándo inicia la vejez y a qué hace referencia.

Sobre las características demográficas de los adultos mayores hidalguenses

En conclusión podemos decir que, en el año 2020 se identificaron 382 273 personas de 60 y más años en Hidalgo, lo que representa el 12.4% de la población estatal. Del total de personas adultas mayores, 48% son hombres y 52% son mujeres; respecto de su situación socioeconómica solamente el 27% de la población es económicamente activa, mientras que sólo el 13.5% cuenta con una pensión. Destaca que 22% de los adultos mayores viven solos, mientras que el 61% son jefes de familia en su hogar.

En relación con su estado civil, poco más de la mitad están casados, 51%, mientras que el 28% son viudos, casi el 10% vive en unión libre y el resto son solteros o separados. Respecto a su situación de escolaridad, el 35% es analfabeta, siendo que el promedio de escolaridad de este grupo etario es de 4.2 años.

Del total de adultos mayores en Hidalgo 53% viven en una zona rural y 47% en una urbana, distribuidos de forma proporcional –con menos de 4 puntos porcentuales de diferencia- en los siete distritos geoelectorales en que se divide el territorio estatal.

Con base en la información disponible se identifica que el 85.5% de los adultos mayores están afiliados a algún servicio de salud (IMSS, ISSSTE, Seguro Popular, otros). Se identifica

Entre 2000 y 2020 la población adulta mayor creció aceleradamente, se duplicó (INEGI, 2020), tendencia que se mantiene en el país y en Hidalgo. Así también, la incidencia de Diabetes Mellitus en esta población se mantuvo constante entre 2010 y 2015,

identificándose incremento en 2018 según los datos reportados por el INEGI y el Instituto Nacional de Salud Pública.

En Hidalgo se ha identificado una tendencia de incremento de la diabetes de 8.2 puntos de 2006 a 2012, y de 3.5 de 2012 a 2018, siendo que en este año el 12.8% de la población total del estado fue diagnosticada con Diabetes Mellitus, lo que lo posiciona como la 3ª entidad con el porcentaje más alto en el país, dado que la media nacional es de 10.3%; se considera que, de no atenderse el problema, éste seguirá creciendo.

Así también, cabe destacar que más de 60% de la población adulta mayor hidalguense no presenta deterioro para realizar ABVD y AIVD, así como el hecho de que alrededor del 90% no presenta deterioro cognitivo, lo que habla de un perfil adecuado para participar en procesos educativos.

Finalmente, entre las situaciones contextuales de los adultos mayores hidalguenses, destacan las socioeconómicas, ya que menos del 35% global (hombres y mujeres) tienen derecho a una pensión, más del 50% se reporta como no económicamente activo, así también, es significativo el porcentaje de hogares en los que el adulto mayor es jefe de familia, ya que se ubica alrededor del 60%, cifra que aumenta conforme avanza la edad, además de que arriba del 40% se compone de hogares ampliados (INEGI, 2015; SABE Hidalgo, 2016). Es decir, los adultos mayores sirven de apoyo no únicamente a su familia inmediata, sino a miembros de la sociedad que no están directamente vinculados a ellos.

Los aspectos aquí expuestos remiten a una realidad que contextualiza a las personas mayores hidalguenses.

Sobre la exclusión social de los adultos mayores

Se concluye que los factores que promueven la emergencia de procesos de exclusión social están asociados a la falta de programas que preparen a toda la población –independientemente de su edad- para hacer frente al progresivo envejecimiento poblacional, con miras a amortiguar los costos sociales, económicos y de salud que ello implica.

Por lo que se precisa cambiar la perspectiva “asistencial” — que se caracteriza por generar políticas selectivas, focalizadas, no universales— por una de “promoción social” que, de manera no focalizada, se oriente a la mejora de las relaciones sociales; esto es, atienda cuestiones estructurales, pues está visto que acciones como capacitación o bonos económicos

—programas de transferencias—, no modifican las condiciones de vida de los sujetos, no revierten los procesos de exclusión social ni aminoran la desigualdad.

Las condiciones actuales de conceptualización, trato y programas dirigidos a la atención de este grupo etario, conservan la tendencia a la perspectiva asistencialista, por un lado, y al mantenimiento del edadismo, por otro; perpetuando estereotipos y pautas de exclusión que implican que ser adulto mayor es perder los derechos como ciudadano y como humano.

El reto consiste en identificar discursos, acciones y propuestas que favorezcan el diseño de políticas públicas viables para atender a los adultos mayores de forma no asistencial y con apego al respeto de sus derechos humanos, buscando minimizar los procesos de exclusión social y desigualdad que hoy día forman parte de su devenir cotidiano.

Sobre la vulnerabilidad social de los adultos mayores

Diversos autores identifican que las personas mayores se encuentran en condiciones de vulnerabilidad (Subirats y Pérez Salanova, 2012; Raccanello, Ángeles y Molina, 2014; Razo-González, 2014; Vera, 2016; Bruno y Acevedo, 2016; Sámano, 2018; Subirats, 2018; Flores y Leal, 2019; Marzioni, 2019).

Dicha condición puede encontrarse desde los discursos que los colocan frente a la lógica de mercado que subyace en el diseño de políticas y los incorpora como personas no productivas, frágiles, necesitadas de atención (Subirats y Pérez Salanova, 2012; Subirats, 2018; Sámano, 2018), lo que implica que requieren de “asistencia” por parte del Estado, arrastrando así la perspectiva asistencialista que hoy día subyace a la hechura y lógica de funcionamiento de buen número de políticas sociales (Razo-González, 2014; Bruno y Acevedo, 2016); hasta la mirada que los inhabilita para participar en la lógica que suponen los cambios del mundo globalizado (Subirats, 2018).

Desde la perspectiva de vulnerabilidad social puede apoyar la eliminación de esta forma de mirar y construir los discursos sobre los adultos mayores y las acciones tendientes a mejorar sus condiciones de vida, dotándoles de la dimensión de ciudadanos que, por una u otra razón, pueden enfrentar situaciones adversas en ciertos momentos (Flores y Leal, 2019), sin que ello los inhabilite para participar activamente en la sociedad.

En la práctica y ante la ausencia de políticas y/o programas pertinentes que se aboquen a atender a este grupo etario de forma integral -incluyendo el renglón educativo-, vemos que estamos lejos del diseño e implementación de políticas sociales desde el enfoque de derechos, a fin de garantizar la dignidad de las personas mayores (Razo-González, 2014), por un lado, así como minimizar o abatir los efectos de la exclusión social, por otro.

Sobre el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas

Toda vez que se ha realizado el análisis del marco legal para las acciones y programas dirigidos a este grupo etario, se concluye que coincidimos con López y Valencia (2015 en Sámano, 2018), respecto al hecho de que en nuestro país, y en el estado de Hidalgo, no existen programas de atención integral dirigidos a las personas mayores, y menos aún bajo el enfoque de derechos humanos, antes bien existe una falta de acceso efectivo a los servicios.

Se identifica que el instrumento hegemónico para conducir las políticas sociales son los Objetivos del Desarrollo Sostenible, existe pues, una conexión directa entre la Agenda 2030 y los DDHH, en tanto presenta una perspectiva más integrada de la igualdad y no discriminación, abarca una amplia gama de actores —ya no es solamente el Estado el responsable de su implementación, si bien en derecho internacional es el primer responsable—, se incluye a los adultos mayores, a empresarios y a otros actores sociales.

Resaltamos que la universalidad alude a todos, el principio de igualdad y no discriminación, significa tratar cuestiones desiguales, de forma diferente, de acuerdo con su nivel de desigualdad.

La igualdad respecto de los DDHH implica trazar caminos institucionales para eliminar exclusiones, por lo que es necesario que, a la par de la Agenda 2030, se desarrolle una agenda de derechos que promuevan la protección e inclusión social de las personas mayores hidalguenses.

Se concluye que el reto es que los derechos para los adultos mayores se cumplan de facto, pues de otra forma quedan suscritos al corpus del deber ser, que puede carecer de vías institucionales (instrumentos de política pública) para su concreción.

Se precisa trabajar para promover el conocimiento de los DDHH, generar condiciones para hacer valer la obligación de las instituciones mexicanas de promover, respetar, proteger

y garantizar DDHH, con miras a erradicar prácticas de discriminación que se ven naturalizadas y/o invisibilizadas en el día a día.

Sobre la educación para adultos mayores

La educación para adultos mayores implica todas las formas de educación y aprendizaje para lograr que participen en sus sociedades y en el mundo del trabajo (si así desean hacerlo), de forma que no sean excluidos de estos ámbitos por razón de su edad.

Además, favorece la polivalencia del sujeto y la incorporación de recursos, potencia sus habilidades, su integración social y favorece la autonomía conduciendo a una mejora en la calidad de vida. Esto se eslabona con el concepto de vulnerabilidad social en tanto no coloca a los individuos como sujetos vulnerables *per se*, sino que identifica que es un proceso, una condición transitoria, y que dicha vulnerabilidad está asociada a cuestiones del orden social, no biológico (como sucedería con la vulnerabilidad por discapacidad motriz, visual, etc.), por lo que puede ser aminorada o revertida a través de intervenciones en dicha dimensión, como lo es la acción educativ

En cuanto a su marco legal en nuestro país, tanto el artículo 1º Constitucional como el 3º incluyen a las personas adultas mayores, en tanto gozan de todos los derechos humanos y del derecho a la educación; si bien el artículo 3º alude a las “personas adultas”, sin precisar si el término incluye a las personas adultas mayores, aunque tampoco refiere ninguna anotación que las excluya.

La *Ley General de Educación* (DOF, 30-09-2019), en su artículo 1º alude al derecho a la educación que todos los mexicanos poseemos, no obstante, al revisar los artículos 5º, 7º y 14º, se identifica que, si bien se mantiene el discurso del derecho inalienable de todas las personas a recibir educación, nada se dice de los adultos mayores, de hecho, al referirse a los adultos como sujetos de la educación, deja abierta la posibilidad a que todos ellos puedan ser comprendidos en los derechos que se estipulan, independientemente de su edad.

A diferencia de lo que sucede con la *Ley General de Educación* (de carácter federal), la *Ley de Educación para el Estado de Hidalgo* (POH, 10-06-2019), sí precisa que la edad no será un elemento de exclusión para ejercer el derecho a la educación; si bien el artículo 40º señala claramente que es responsabilidad de las autoridades locales y municipales tomar

las medidas y ejecutar acciones que promuevan el cumplimiento del derecho a la educación sin exclusiones de ningún tipo.

Sobre las directrices supranacionales para política educativa para adultos mayores

Se concluye que el enfoque que se ha constituido en referente para el diseño y puesta en marcha de iniciativas y/o programas educativos dirigidos a la población adulta, y adulta mayor: el enfoque del aprendizaje permanente o Lifelong Learning.

el aprendizaje permanente (Lifelong Learning) se basa en la integración del aprendizaje y la vida, y abarca actividades de aprendizaje para personas de todas las edades, en todos los contextos vitales, a través de una variedad de modalidades que, en conjunto, satisfacen una serie de necesidades y demandas de aprendizaje. Esta es la comprensión holística del aprendizaje permanente.

Este enfoque se ha convertido en un concepto importante en el ámbito de la política educativa internacional y nacional, aunque solamente se ha incluido en el diseño de líneas de política y programas para educación básica y media superior. El concepto implica que el curso de la vida de un individuo ya no puede dividirse en un periodo de preparación seguido de un periodo de acción de la vida de un individuo, sino que el aprendizaje se extiende a lo largo de toda la vida en las diferentes fases del ciclo vital.

El concepto también implica que el aprendizaje no sólo tiene lugar en la escuela y otros espacios formales, sino también en una variedad de espacios, medios y vías de aprendizaje

Se concluye que es necesario retomar el término de política de aprendizaje permanente, como eje para el diseño y desarrollo de acciones en este renglón, en tanto de acuerdo con el Instituto para el Aprendizaje Permanente de la UNESCO (2022), alude a cualquier tipo de política diseñada y aplicada por los gobiernos y otras partes interesadas para crear oportunidades de aprendizaje para todas las edades (niños, jóvenes, adultos y personas mayores, niñas y niños, mujeres y hombres), en todos los contextos vitales (familia, escuela, comunidad, lugar de trabajo, etc.) y a través de diversas modalidades (formal, no formal e informal).

Sobre las características y percepciones que los adultos mayores hidalguenses tienen en relación con sus procesos educativos

Con base en el análisis de los datos obtenidos, se concluye que un alto porcentaje de las personas mayores en Hidalgo hubiesen querido estudiar más y no pudieron hacerlo por vivir en condiciones precarias, que les obligaron a insertarse al mercado laboral desde temprana edad.

Muchos de ellos expresan un profundo deseo de seguir aprendiendo y adquiriendo nuevos conocimientos, incluso en edades avanzadas. Sin embargo, los adultos mayores hidalguenses también expresan diversas percepciones y barreras en relación con sus procesos educativos. Algunos de ellos refieren sentimientos de inseguridad debido a los estereotipos sociales autoinfligidos y que refieren como que ya no están en edad de aprender, que eso es para los niños, lo que los desvaloriza o minimiza sus capacidades de aprendizaje. Estas percepciones negativas pueden limitar su motivación para buscar oportunidades educativas y su confianza en sus propias habilidades.

A pesar de las barreras y percepciones negativas, muchos adultos mayores hidalguenses muestran una actitud positiva y una gran determinación para superar los obstáculos y encuentran en la educación una forma de enriquecer sus vidas, de mantenerse conectados con otros, si bien la mayoría señala que no cuenta con opciones para tomar cursos o talleres ya que no hay tales, dirigidos a ellos, o en el caso de haberlos son muy costosos.

Por ello, se concluye que el estado mexicano y el gobierno de Hidalgo, en lo particular, tienen una deuda con las personas que hoy día son parte de este grupo, en tanto no cubrió a cabalidad -ni antes, ni ahora, dada la identificación de falta de cursos para ellos en sus municipios- la obligación de ofertar educación gratuita, así como tampoco promovió que estas personas tuvieran los satisfactores necesarios para tener adecuadas condiciones de vida. Esto último se mantiene, dado que menos del 20% cuenta con protección social.

Sobre las políticas públicas orientadas a atender educativamente a los adultos mayores en Hidalgo

Se concluye que una falta de congruencia y consistencia entre lo enunciado en las leyes y las acciones que se han diseñado o puesto en marcha para atender a la población adulta mayor. De hecho, resalta la casi inexistencia de políticas públicas para ello, en su lugar se han

generado programas (como el de la pensión universal no contributiva, auspiciado por el actual gobierno), que distan mucho de contar con los elementos que les permitan constituirse en políticas de mayor alcance.

Si bien existen acciones y programas orientados a atender a las personas mayores, estos operan de forma segmentada, desarticulada, por lo que el país, en lo general, y el estado de Hidalgo, en lo particular, dista mucho de contar con políticas públicas coordinadas e intersectoriales, necesarias para atender cabalmente las necesidades de este grupo, así como a promover y garantizar el cabal ejercicio de sus derechos humanos desde las acciones orientadas a atenderles en el renglón educativo.

Dada la identificación de fallas en la definición del problema público que sustenta las políticas y acciones diseñadas para atender el proceso de cambio demográfico de forma cabal, se precisa trabajar multidisciplinariamente para replantearlo, a fin de que sustente una nueva línea de generación de políticas públicas que, de forma no asistencial y con apego al respeto de sus derechos humanos, minimicen los procesos de exclusión social y desigualdad que hoy día forman parte de su devenir cotidiano.

Referencias

- Abades, M., y Rayón, E. (2012). El envejecimiento en España: ¿un reto o un problema social? *Gerokomos*, 23(4), 151-155.
- Albarrán, C., Franco, M. P., y Salinas, F. (2013). Envejecimiento de la población: un reto para la sociedad y la universidad. *International Journal of Developmental and Educational Psychology*, 1(2), 59-69.
- Alvarado, A. M., y Salazar, Á. M. (2014). Análisis del concepto de envejecimiento. *Gerokomos*, 25(2), 57-62.
- Arenas, M. D., Navarro, M., Serrano, E., y Álvarez-Ude, F. (2019). Dependencia para las actividades instrumentales de la vida diaria en pacientes en hemodiálisis: influencia sobre la calidad de vida relacionada con la salud. *Nefrología*, 19(5), 531-538.
- Arias de la Mora, R. (2019). El "Ciclo de las Políticas" en la enseñanza de las Políticas Públicas. *Opera*(25), 137-157. doi:<https://doi.org/10.18601/16578651.n25.08>
- Arias, A. (2020) *Pobreza, modelos de intervención y responsabilidad del individuo* (Conferencia virtual).
- Arnold-Cathalifaud, M., Thumala, D., Urquiza, A. y A. Ojeda (2007). Exclusión Social de los adultos mayores. *XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Guadalajara: Asociación Latinoamericana de Sociología. págs.1-13
- Auditoría Superior de la Federación. (2016). *Evaluación Número 1645. Evaluación de la Política Pública de Atención a las Personas Adultas Mayores*. México: ASF- Cámara de Diputados.
- Ávalos, R. (2014). Globalización y políticas sociales hacia la vejez: algunas consideraciones para el caso de la ciudad de México. En V. Montes de Oca, *Vejez, salud y sociedad en México: aproximaciones disciplinarias desde perspectivas cuantitativas y cuanlitativas* (págs. 417- 440). México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales.
- Bauman, Z. (2017). *Sobre la educación en un mundo líquido*. México: Paidós.
- Betancor, V. (2015). La política social asistencial: desde las leyes de pobres a los programas de transferencia de renta condicionada. *Revista Fronteras*. Núm 8. Uruguay: Universidad de la República, Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales, págs.45 -57
- Blancas Martínez, E. N. (2013). *Dis-posiciones neoliberales. Los juegos de la municipalización en Teacalco y Tonanitla*. Pachuca de Soto: UAEH.
- Blanco-Peck, R. (2006). Los Enfoques Metodológicos y la Administración Pública Moderna. *Cinta Moebio*, Núm 27, pp. 34-42

- Bruno, F. y Acevedo, J. (2016). Vejez y sociedad en México: Las visiones construidas desde las Ciencias Sociales. *Forum Sociológico* No. 29, II Serie, pp. 7-20
- Cadena-Iñiguez, P. (et al.) (2017). Métodos cuantitativos, métodos cualitativos y su combinación en la investigación: un acercamiento en las ciencias sociales. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas* (8) 7, pp. 1603-16017.
- Cardozo, M. (2013). Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamios*, Vol. 10 Núm. 21, enero-abril, pp. 39-59.
- Castro, R. (1996). En busca del significado: Supuestos, alcances y limitaciones del análisis cualitativo. Szasz, I. y Lerner, S. (Coords.) *Para comprender la subjetividad: investigación cualitativa en salud reproductiva y sexualidad*. México: El Colegio de México, pp. 57-85.
- CENAPRECE. (2016). *Encuesta Salud, Bienestar y Envejecimiento. SABE-Hidalgo*. México: CENAPRECE.
- CEPAL (2011). *Declaración de Brasilia. Segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos*. Brasil: CEPAL-Naciones Unidas.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2019). *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas mayores en México*. México: CNDH.
- CONEVAL (2019). *Pobreza y personas mayores en México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Consejo Nacional de Población. (octubre de 2019). *Datos de Proyecciones*. Obtenido de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>
- Cruces, G. A., y Machinea, J. L. (2010). Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos. *Institucionalidad social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 31-54
- da Silva, R. y Scortegagna, P. (2015). Universidad abierta a las personas adultas mayores: espacio de pedagogía social, educación y empoderamiento. *Actualidades Investigativas en Educación*. doi:10.15517/aie.v15i3.20672
- da Trinidad, E. M. y Santos, A. V. (2015). Educación y Aprendizaje a lo largo de la vida: los adultos y la enseñanza superior. *Sinéctica Revista electrónica de educación*, 1-20
- DeNavas-Walt, C., & Proctor, B. (2015). Income and Poverty in The United States: 2014. *U.S. Census Bureau. Current Population Reports*.

- Díaz-Tendero, A. (2011). Estudios de Población y enfoques de Gerontología Social en México. *Papeles de Población*, 17(70), 49-79.
- Díaz-Tendero, A. (2018). *Envejecimiento en Centroamérica y el Caribe*. México: UNAM-Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.
- Díaz-Tendero, A. (2019). *Derechos Humanos de las Personas Mayores*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Egetenmeyer, R. (2016). What to compare? Comparative Issues in Adult Education. In Slowey, M. *Comparative Adult Education and Learning. Authors and Texts*. Firenze: Firenze University Press. p. 79-94.
- Fernstudieren.de. (2014). *Studieren im Alter*. Ratgeber zum Seniorenstudium. Deutschland: Fernstudieren.de
- Ferreya, M. (Coord.) (2018). *El trabajo de cuidados: Una cuestión de derechos humanos y políticas públicas*. México: ONU Mujeres.
- Findsen, B., Formosa, M. (2011). *Lifelong Learning in Later Life. A Handbook on Older Adult Learning*. The Netherlands: Sense Publishers.
- Flores, M. C. y Leal, J. (2019). Envejecimiento y Políticas Públicas. Un desafío en México para la intervención del trabajo social. *Trabajo Social Hoy*(86), 53-66.
doi:10.12960/TSH.2019.0004
- Franco Corzo, J. (2012). *Diseño de Políticas Públicas*. México: IEXE Editorial.
- Gamboa, C. y S. Valdés (2017). *Derechos de las personas adultas mayores a nivel local. Derecho Comparado*. México: Cámara de Diputados-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis
- García, J. (2016). Diagnóstico situacional del envejecimiento en México desde los derechos humanos y la política pública. *Entreciencias*, 4(10), 243-262.
- Gobierno de Chile (2018). *Encuesta de Calidad de Vida del Adulto Mayor*. Gobierno de Chile
- Gobierno de Chile (2013). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida y Salud*. Gobierno de Chile
- Gobierno del Estado de Hidalgo. (2016). *Plan Estatal del Desarrollo 2016-2022*. Hidalgo: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Gobierno del Estado de Hidalgo (2017). *Programa Sectorial de Educación 2017-2022*.
http://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/ENTIDADES/UTTulaTepeji/pse2017_2022.pdf
- Gobierno del Estado de Hidalgo (2017). *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2017-2022*.
- Gobierno de México. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México: Presidencia de la República.

- González, M. (2005). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. *Quid Juris*, 1(2) pp. 99-116. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- González, S., González, A., & Chickris, A. (2018). La transición demográfica en México. *CULCyT*, 15(65), 61-74.
- Hechavarría, M. M., Ramírez, M., García, H., y García, A. (2012). El envejecimiento. Repercusión social e individual. *Revista Información Científica*, 76(4), 1-13.
- Hernández, S., y de la Fuente, Y. M. (2016). Análisis competencial de la atención a la dependencia en los adultos mayores desde el ámbito institucional mexicano. *Gestión y Política Pública*, XXV(1), 299-334.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*, 6ª Ed. México: McGrawHill
- Huenchuan, S. (2009). *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Huenchuan, S. (Edit.) (2016). *Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos*. Chile: ONU-CEPAL.
- Huenchuan, S. (2018). *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Perspectiva regional y de derechos humanos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Huenchuan, S., & et. al. (2010). *Envejecimiento, género y políticas públicas*. Uruguay: Observatorio de Envejecimiento y Vejez- Universidad de la República.
- ILPES-CEPAL. (2004). *Metodología del Marco Lógico*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - CEPAL.
- INAPAM-SEDESOL. (2015). *Perfil demográfico, epidemiológico y social de la población adulta mayor en el país, una propuesta de política pública*. México: Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.
- INDEC (2012). *Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores*. Argentina: INDEC
- INEGI. (2014). *Perfil sociodemográfico de Adultos Mayores*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI (2018). *Encuesta Nacional sobre Salud y Envejecimiento en México*. México: INEGI
- Instituto Hidalguense de Educación para Adultos (2019). *Presupuesto Anual*. Hidalgo: Gobierno del Estado de Hidalgo- IHEA
- Knowles, M. (1973). *The Adult Learner: A Neglected Species*. Houston, Texas: Gulf Publishing Company.

- Lara Espinosa, D. (2015). *Grupos en situación de vulnerabilidad*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Macías P., A., y Villareal, H. J. (2018). Sostenibilidad del gasto público: cobertura y financiamiento de enfermedades crónicas en México. *Ensayos Revista de Economía*, 37(1), 99-134.
- Manciaux, M. (2003). *La resiliencia: resistir y rehacerse*. España: Gedisa.
- Marzioni, S. (2019). Políticas de vejez en el nivel de gobierno subnacional. Aportes para la reconstrucción de su itinerario en la ciudad de Santa Fe. *Ciudadanías* No. 5, 2º semestre 2019, 73-100
- Mballa, L. V. (2017). *Políticas públicas y complejidad. En busca de soluciones a los problemas públicos*. México: Universidad Autónoma de San Luis Potosí- Porrúa.
- Medina, I. E., Ramírez, V. M., Díaz, J. A., y Leal, D. (2016). Educación y vejez: la alternativa dorada ante la jubilación. *Revista de Educación y Desarrollo*, 49-52.
- Mejía-Pérez, M. (2019). Los Métodos Mixtos como Base Metodológica para la Evaluación de Políticas Públicas y Programas Sociales. El ejemplo del Programa Construyendo Soluciones Sostenibles en Colombia. *Investigación Cualitativa en Ciencias Sociales*, Vol. 3.
- Mendoza, V., y Martínez, M. (2015). Modelo de envejecimiento activo para el desarrollo integral gerontológico. En L. Gutiérrez, y D. Kershenobich, *Envejecimiento y salud: una propuesta para un plan de acción* (págs. 261-277). México: UNAM, Coordinación de la Investigación Científica : Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial ; Academia Nacional de Medicina de México : Academia Mexicana de Cirugía : Instituto Nacional de Geriatria.
- Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel
- Mertens, D. (2010). *Research and evaluation in education and psychology, integrating diversity with quantitative, qualitative and mixed methods*, 2nd edition. Thousand Oaks, California: Sage Publications Ltd.
- Ministerio de Desarrollo Social (2013). *Plan Nacional de las Personas Mayores, 2012-2016*. Argentina: Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores
- Minoldo, M. S., & Peláez, E. (2017). Retos del envejecimiento para la protección social de la vejez. Reflexiones desde Latinoamérica. *Papeles de Población*(53), 9-58.
- Mogollón, E. (2012). Una perspectiva integral del adulto mayor en el contexto de la educación. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, 34(1), 56-74.
- Moreno-Altamirano, L., García-García, J. J., Soto-Estrada, G., Capraro, S., y Limón-Cruz, D. (2014). Epidemiología y determinantes sociales asociados a la obesidad y la

- diabetes tipo 2 en México. *Revista Médica del Hospital General de México*, 77(3), 114-123. doi:dx.doi.org/10.1016/j.hgmx.2014.07.002
- Moreno-Crespo, P. (2015). Educación a lo largo de la vida: Aulas de Mayores. *Revista Fuentes* (17), Diciembre 2015; pp. 113-133.
- Morin, E. (2001). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. México: UNESCO-Dower.
- Muñoz Hernández, R. (2011). La política pública de la vejez en México 2010. *UAM Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 35-60.
- Naciones Unidas. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Navarro, M. A. y Navarrete, Z. (coords.) (2015). *Educación Comparada Internacional y Nacional*. México: Sociedad Mexicana de Educación Comparada- Plaza y Valdés. Introducción.
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de Política Pública*. Documentos de Trabajo. No. 11. Chile: INAP
- OEA (1988) *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Protocolo de San Salvador 1988
- OEA (2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos.
- ONU (1982). *Plan de Acción Internacional de Viena sobre envejecimiento*.
- ONU (2002). *Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, Madrid 2002*
- ONU Mujeres. (2018). *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas*. México: ONU Mujeres México.
- ONU (octubre de 2019). *World Population Prospects 2019*. Obtenido de <https://population.un.org/wpp/>
- OMS (2020). *Decade of Healthy Ageing 2020-2030*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- ONU (2023).
- Ortegón, E., Pacheco, J., & Roura, H. (2005). *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*. Santiago de Chile: CEPAL- Naciones Unidas.
- Palummo, J. (2016). *Personas mayores: hacia una agenda regional de derechos*. Buenos Aires, Argentina: IPPDH- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR.

- Paredes, J. (2004). Cultura escolar y resistencias al cambio. *Tendencias Pedagógicas*, 737-748.
- Parreira, M. (2015). Methodologie und Methode in der International Vergleichende Erziehungswissenschaft. En M. Parreira & K. Amos, *Internationale und Vergleichende Erziehungswissenschaft. Geschichte, Theorie, Methods und Forschungsfelder: eine Einführung*. Münster: Waxmann Verlag.
- Pérez Díaz, J. (2005). Consecuencias sociales del envejecimiento demográfico. *Papeles de economía española*(104), 210-226.
- Pérez Martínez, V. I. (2005). El deterioro cognitivo: una mirada previsor. *Revista Cubana de Medicina General Integral*, 1-8.
- Periódico Oficial de Hidalgo (12-06-2017). *Constitución Política del Estado de Hidalgo*
- Periódico Oficial de Hidalgo (04-06-2018). *Ley de los Derechos de los Adultos Mayores del Estado de Hidalgo*
- Periódico Oficial de Hidalgo (10-06-2019). *Ley de Educación para el Estado de Hidalgo*.
- Quilodrán, J. (2019). Matrimonios civiles y divorcios en México: una historia secular. *Coyuntura Demográfica*(16), 27-33.
- Raccanello, K., Ángeles, M. I. y N. Molina (2014). Envejecimiento y políticas sociales integradas en la Ciudad de México. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, no 12. 1-15.
- Razo-González, A. M. (2014). La política pública de vejez en México: de la asistencia pública al enfoque de derechos. *CONAMED*, 19(2), 78-85.
- Requejo, A. (2009). La educación de personas mayores en el contexto europeo. En P. Moreno, C. Navarro, *Perspectivas históricas de la educación de personas adultas* (págs. 45-63). España: Universidad de Salamanca.
- Rosas Arellano, J. y Sánchez Bernal, A. (2019). El alcance de los enfoques de vulnerabilidad y pobreza para la definición de la población objetivo en programas sociales. *Gestión y política pública. (XXVIII)*, 2. Segundo semestre de 2019, 351-376
- Sámano, A. (2018). Derechos humanos y política social en México: un análisis desde la vejez y el envejecimiento. *Albores* (2), 243-272.
- Sánchez de la Barquera, H. (2014). Reflexiones en torno a la naturaleza de la política y de la Ciencia Política. En H. Sánchez de la Barquera, *Fundamentos, teoría e ideas políticas* (págs. 1-30). México: UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Santos, M. L., y Valencia, N. Y. (2015). Envejecer en Colombia. *América Latina Hoy*(71), 61-81.

- Schmelkes, S. (2010). La educación básica de adultos. En A. Arnaut, & S. Giorguli, *Los grandes problemas de México. VII Educación* (págs. 577-598). México: El Colegio de México.
- Secretaría de Salud. (2013). *Programa de Acción Específico Atención del Envejecimiento 2013-2018*. México: Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social . (2021). *Información Laboral. Perfil Nacional*. México: STPS Gobierno de México.
- SEDESOL-INAPAM-SG. (2016). *Programa Nacional Gerontológico 2016-2018*. México: Secretaría de Desarrollo Social - Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores-Secretaría de Gobernación.
- Sen, A. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Comercio Exterior*, 42(4), 310-322.
- Sen, A. (2000). Capítulo 4. La Pobreza como privación de capacidades. En A. Sen, *Desarrollo y libertad* (págs. 114-141). Buenos Aires: Ed. Planeta.
- Sierra, R. (2006). La Andragogía, modelo propicio para el desarrollo de la educación de adultos. *Prospectiva*, 100-102.
- Slowey, M. (2016). *Comparative Adult Education and Learning. Authors and Texts*. Firenze: Firenze University Press
- Subirats, J. (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad europea y española*. Barcelona: Fundación "la Caixa".
- Subirats, J. (2016). Cambio de época y personas mayores. Una concepción de ciudadanía abierta e inclusiva. En S. Ezquerro, M. Pérez-Salanova, M. Pla, y J. Subirats, *Edades en transición. Envejecer en el siglo XXI* (págs. 21-66). Barcelona: Ariel Planeta.
- Subirats, J. (2018). Una concepción del envejecimiento abierta e inclusiva. Edad y ciudadanía. *Aula Abierta* 47(1), 13-20
- Subirats, J. (2019). Movimientos sociales y esfera local. La proximidad como espacio de protección y emancipación. *Desacatos*(61), 162-169.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Subirats, J. y Pérez Salanova, M. (2012). El reto de la nueva ciudadanía. Nuevos relatos y nuevas políticas para distintas personas mayores. *Lynchos*, No. 08, 41-47
- UNESCO –UIL (2017). *The status of adult learning and education in Latin America and the Caribbean*. Hamburgo: UNESCO Institute for Lifelong Learning
- UNESCO - UIL (2022). *Making lifelong learning a reality. A Handbook*. Germany: UNESCO Institute for Lifelong Learning

- Vera, J. I. (2016). Situación actual de los Derechos Humanos en la normativa del adulto mayor en América Latina y México. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 47(1) 4-27
- Yuni, J. A. y Urbano, C. A. (2008). Condiciones y capacidades de los educadores de adultos mayores: la visión de los participantes. *Revista Argentina de Sociología*, 6(10),184-198.
- Yuni, J. A. y Urbano, C. A. (2014). *Educación de Adultos Mayores. Teoría, investigación e intervenciones*. Argentina: Ed. Brujas.
- Zemelman, H. (2009). Sobre políticas y educación de adultos: necesidad de un enfoque. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, 31(2), 49-62.

Sitios y páginas Web consultados

- COANPO. *Datos de Proyecciones*. Consejo Nacional de Población.
<https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>
- DOF. (20-05-2021). *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ldpam.htm>
- DOF. (31-12-1975). *Ley Nacional de Educación para Adultos*.
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4831681&fecha=31/12/1975
- DOF. (06-07-2020). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*.
<https://www.gob.mx/sep/documentos/programa-sectorial-de-educacion-2020-2024>
- DOF. (30-09-2019). *Ley General de Educación*.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf
- DOF. (25-06-2018). *Ley General de Desarrollo Social*.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf
- DOF (26-06-2020). *Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024*
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/0...
- INEGI (2020) *Censo de población y vivienda 2020*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- INEGI (2015). *Encuesta intercensal 2015*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- INEGI y Gobierno del Estado de Hidalgo. (2017). *Anuario estadístico y geográfico de Hidalgo 2017*.
https://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF_Docs/HGO_ANUARIO_PDF.pdf
- Página oficial de la UNESCO UIL <https://uil.unesco.org/es/unesco-instituto/historia>

Página oficial del INEA <http://cdmx.inea.gob.mx/historia.html>

Página oficial del INAPAM

<https://www.gob.mx/inapam/articulos/inapam-37-anos-al-servicio-de-los-adultos-mayores-de-mexico?idiom=es>

Página oficial de la UESAME http://umb.edomex.gob.mx/ues_adultos_mayores

ONU (2019). *World Population Prospects 2019*. <https://population.un.org/wpp/>

Bases de datos

INEGI Encuesta Intercensal 2015, bases de datos: población, educación, características económicas.

<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados>

INEGI. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. Datos de 2011 a 2021

INEGI Indicadores de Población 2020

CONEVAL (2021) *Indicadores de pobreza laboral*

CONEVAL. *Indicadores de desigualdad*

CONEVAL. *Carencias sociales adultos mayores 2018-2020*

Anexos

Anexo 1. Instrumentos aplicados

Cuestionario para personas adultas mayores

Características y necesidades educativas de las personas mayores en Hidalgo

Este cuestionario busca recabar información que permita conocer las características básicas y educativas de las personas de 60 años y más, a fin de identificar la existencia de oferta de cursos y talleres para ellas. Forma parte de una investigación del programa de Doctorado en Políticas Públicas, en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH), por lo que es anónima y toda la información será tratada confidencialmente y con fines estrictamente académicos.

Puede ser contestada por la persona o con ayuda de un amigo o familiar que le asista.

Agradecemos mucho su participación.

1. Sexo

Marca solo un óvalo.

Femenino

Masculino

2. Edad (favor de anotar solamente la cifra)

3. Lugar de residencia (colonia, municipio)

4. Actualmente se encuentra...

Marca solo un óvalo.

- Soltera(o)
- Casada(o)
- Divorciada(o)
- Separada(o)
- Viuda(o)
- Unión libre

5. Actualmente usted vive...

Marca solo un óvalo.

- En su propia casa
- En una casa rentada
- En casa de alguno(a) de sus hijos(as)
- En casa de un familiar (que no es su hija(o))
- En una institución
- Otro: _____

6. ¿Cuántas personas viven en su casa?

7. Su situación laboral es...

Marca solo un óvalo.

- Empleada(o)
- Trabaja por cuenta propia
- Se dedica a labores del hogar (no remuneradas)
- Desempleado(a)
- Otro: _____

8. ¿Cuenta con pensión? Seleccione las casillas que apliquen

- Pensión del IMSS
- Pensión del ISSSTE
- Pensión del Bienestar para personas de 65 años y más
- Otro tipo de pensión (Pemex, CFE, Telmex, etc.)
- No tengo pensión

9. ¿En cuál de los siguientes rangos se ubican sus percepciones mensuales?

Marca solo un óvalo.

- Entre \$2,500 y \$5,000 pesos
- Entre \$6,000 y \$8,000 pesos
- Entre \$9,000 y \$11,000 pesos
- Entre \$12,000 y \$15,000 pesos
- Más de \$16,000 pesos

10. Considera que sus ingresos mensuales son...

Marca solo un óvalo.

- Insuficientes para cubrir las necesidades básicas
- Suficientes, permiten cubrir las necesidades básicas
- Más que suficientes, cubren las necesidades básicas y otros gastos

Educación

11. ¿Sabe leer y escribir?

Marca solo un óvalo.

- Sí
- No

12. ¿Asiste o asistió a la escuela?

Marca solo un óvalo.

- Sí, asiste actualmente
- No asiste actualmente, pero asistió
- Nunca asistió

13. Si actualmente asiste a la escuela, ¿qué estudia?

14. ¿Cuál es el nivel escolar más alto que cursó?

Marca solo un óvalo.

- Primaria
- Secundaria
- Escuela técnica
- Bachillerato/ Preparatoria
- Universidad
- Posgrado
- Escuela de educación especial
- Ninguno
- Primaria trunca

15. ¿Le gustaría estudiar algo actualmente?

Marca solo un óvalo.

- Sí
- No

16. ¿Ha tomado cursos o talleres educativos en los últimos tres años?

Marca solo un óvalo.

- Sí
- No

17. De ser así ¿qué clase(s) o curso(s) tomó?

18. ¿En qué institución/ escuela tomó esos curso(s) o clase(s)? Seleccione las casillas que apliquen

- Institución del gobierno/ municipio
- Instituto para la Atención de los Adultos Mayores
- DIF
- Escuela / universidad pública
- Institución privada

19. Para usted tomar cursos es: (seleccione las casillas que apliquen)

- Sencillo, accesible
- Complicado, son poco accesibles económicamente
- Complicado, prácticamente no hay cursos para mí en mi municipio
- Otro: _____

20. De las siguientes plataformas / redes sociales, selecciones las que ha utilizado para tomar un curso o clase

Selecciona todos los que correspondan.

- WhatsApp
- Facebook
- Zoom
- YouTube
- Google Meet
- Ninguna de ellas
- Otro: _____

21. ¿Conoce / sabe de cursos o talleres educativos que le interese tomar? ¿Cuáles son?

22. ¿Qué institución los oferta? Seleccione las casillas que apliquen

- Gobierno / Municipio
- Instituto para la Atención de los Adultos Mayores
- DIF
- Escuelas / universidades públicas
- Instituciones privadas
- Otro: _____

23. ¿Piensa que le hubiera gustado estudiar algo más?

- Sí
 No

24. En caso de ser así, por favor compártanos ¿Cuáles fueron las razones por las que no pudo estudiar algo más?

Salud y socialización

25. En general, usted diría que su salud es...

Marca solo un óvalo.

- Excelente
 Buena
 Regular
 Mala

26. Con respecto al año pasado, usted diría que su salud...

Marca solo un óvalo.

- Ha mejorado
 Se mantiene igual
 Ha empeorado

27. ¿Tiene alguna de las siguientes condiciones de salud? Seleccione las casillas que apliquen

- Hipertensión
- Diabetes
- Enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC)
- Cardiopatías (enfermedades del corazón)
- Secuelas de Covid-19
- Requiere apoyo para moverse/ desplazarse (bastón, andadera, silla de ruedas)
- Ninguna de ellas
- Otro: _____

28. ¿Considera que tiene dificultades para realizar las siguientes actividades? Seleccione las que apliquen

- Acostarse
- Levantarse
- Vestirse
- Realizar su aseo personal
- Comer por sí mismo
- Desplazarse en su casa
- Ninguna de ellas
- Otro: _____

29. De las siguientes actividades, seleccione aquellas en las que considera que tiene dificultades para su realización

Selecciona todos los que correspondan.

- Asear la casa
- Preparar sus alimentos
- Salir a realizar las compras
- Utilizar transporte público
- Manejar su dinero y sus medicamentos
- Utilizar teléfono celular
- Ninguna de ellas
- Otro: _____

30. ¿En qué ocasiones sale de casa? Seleccione las casillas que apliquen

;

- Para hacer compras
- Para ir al médico
- Para ir a trabajar
- De paseo
- No salgo de casa

31. ¿Cada cuánto sale de casa?

Marca solo un óvalo.

- Diario / casi todos los días
- Tres o menos veces por semana
- Muy de vez en cuando (dos o tres veces al mes)
- Nunca

32. En los últimos 3 meses, ¿hizo ejercicios o actividades físicas como las siguientes?

Selecciona todos los que correspondan.

- Salir a caminar o trotar
- Ir a nadar
- Practicar un deporte (fútbol, ciclismo, gimnasia)
- Hacer yoga
- Hacer actividad física como bailar
- No realicé ejercicios o actividades físicas
- Otro: _____

33. De ser así, ¿cada cuánto realizó esas actividades?

Marca solo un óvalo.

- Más de una vez a la semana
- Una vez a la semana
- 2 o 3 veces al mes
- una vez al mes

34. Actualmente usted diría que su memoria es...

Marca solo un óvalo.

- Excelente
- Muy buena
- Buena
- Regular
- Mala

35. Con relación al año pasado, usted diría que su memoria...

Marca solo un óvalo.

- Ha mejorado
- Se mantiene
- Ha empeorado

36. ¿Qué actividades realiza en su tiempo libre? (Puede seleccionar más de una opción)

Selecciona todos los que correspondan.

- Ver TV
- Leer libros o revistas
- Reunirse con otras personas para platicar, tomar café
- Reunirse con otras personas para juegos de mesa, dominó, etc.
- Ir a cursos/ clases
- Otro: _____

37. Si tuviera la oportunidad de estudiar algo que no pudo estudiar antes, ¿qué estudiaría?

38. ¿Con quiénes se reúne regularmente?

Selecciona todos los que correspondan.

- Familia cercana, como hijas(os), nietos(as)
- Familia extensa, como tíos(as), primos(as), sobrinos(as)
- Amigos(as)
- No me reúno con nadie
- Otro: _____

39. ¿Cuál/ cuáles de los siguientes dispositivos tiene y utiliza?

Selecciona todos los que correspondan.

- Teléfono celular (básico)
- Teléfono celular (smartphone)
- Computadora o laptop
- Tableta electrónica (tablet) o iPad
- Otro: _____

40. Seleccione las redes sociales que utiliza para comunicarse/interactuar a distancia

Selecciona todos los que correspondan.

- WhatsApp
- Facebook
- Zoom
- YouTube
- Google Meet
- Otro: _____

Agradecemos sus respuestas.

En caso de tener dudas, comentarios o querer ampliar la información sobre este cuestionario, le pedimos se comunique con la Mtra. Ileana Casasola, vía correo electrónico: ileana_casasola11295@uaeh.edu.mx

Breve historia de vida (no autoaplicable)

Breve historia de vida de las personas de 60 años y más en Hidalgo

Este instrumento busca recabar información que permita identificar las características básicas y educativas las personas de 60 años y más, a fin de identificar grandes huellas demográficas, necesidades educativas y existencia de oferta de cursos y talleres para ellas. Forma parte de una investigación del programa de Doctorado en Políticas Públicas, en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH), por lo que es anónima y toda la información será tratada confidencialmente y con fines académicos. Puede ser contestada por la persona o con ayuda de un amigo o familiar que le lea las opciones. Agradecemos mucho su participación.

*Obligatorio

Sin título

1. 1. Sexo *

Marca solo un óvalo.

Femenino

Masculino

2. 2. Edad (favor de anotar solamente la cifra) *

3. 3. Lugar de residencia (colonia, municipio) *

4. 4. Lugar de nacimiento (municipio, entidad) *

5. 5. Actualmente se encuentra... *

Marca solo un óvalo.

- Soltera(o)
- Casada(o)
- Divorciada(o)
- Separada(o)
- Viuda(o)
- Unión libre

6. 6. ¿Ha cambiado su lugar de residencia a otro municipio, estado o país? *

Marca solo un óvalo.

- Sí
- No

7. 7. En caso de ser así, ¿Qué razones tuvo para cambiar su lugar de residencia?

8. 8. Edad en la que contrajo matrimonio

9. 9. En caso de ser divorciada(o), a qué edad y circunstancias

10. 10. ¿Tiene hijos?

Marca solo un óvalo.

Sí

No

11. 11. A qué edad tuvo su primer hijo

12. 12. Actualmente usted vive... *

Marca solo un óvalo.

En su propia casa

En una casa rentada

En casa de alguno(a) de sus hijos(as)

En casa de un familiar (que no es su hija(o))

En una institución

Otro: _____

13. 13. ¿Cuántas personas viven en su casa? *

14. 14. ¿A qué edad tuvo su primera casa? Circunstancias *

15. 15. Su situación laboral actual es... *

Marca solo un óvalo.

- Empleada(o)
- Trabaja por cuenta propia
- Se dedica a labores del hogar (no remuneradas)
- Desempleado(a)
- Otro: _____

16. 16. ¿A qué edad tuvo su primer empleo?

17. 17. ¿Cuál fue su primer empleo?

18. 18. Describa por favor sus intereses laborales

19. 19. ¿Cuenta con pensión? Seleccione las casillas que apliquen *

Selecciona todos los que correspondan.

- Pensión del IMSS
- Pensión del ISSSTE
- Pensión del Bienestar para personas de 65 años y más
- Otro tipo de pensión (Pemex, CFE, Telmex, etc.)
- No tengo pensión

20. 20. ¿En cuál de los siguientes rangos se ubican sus percepciones mensuales?

Marca solo un óvalo.

- Entre \$2,500 y \$5,000 pesos
- Entre \$6,000 y \$8,000 pesos
- Entre \$9,000 y \$11,000 pesos
- Entre \$12,000 y \$15,000 pesos
- Más de \$16,000 pesos

21. 21. Considera que sus ingresos mensuales son... *

Marca solo un óvalo.

- Insuficientes para cubrir las necesidades básicas
- Suficientes, permiten cubrir las necesidades básicas
- Más que suficientes, cubren las necesidades básicas y otros gastos

22. 22. ¿Cuáles considera que son los cambios más grandes o importantes que ha tenido en su vida?

Educación

23. 23. ¿Sabe leer y escribir? *

Marca solo un óvalo.

Sí

No

24. 24. ¿Asiste o asistió a la escuela? *

Marca solo un óvalo.

Sí, asiste actualmente

No asiste actualmente, pero asistió

Nunca asistió

25. 25. Si actualmente asiste a la escuela, ¿qué estudia?

26. 26. ¿Cuál es el nivel escolar más alto que cursó? *

Marca solo un óvalo.

Primaria

Secundaria

Escuela técnica

Bachillerato/ Preparatoria

Universidad

Posgrado

Escuela de educación especial

27. 27. ¿Concluyó ese nivel?

Marca solo un óvalo.

Sí

No

28. 28. ¿Disfrutaba ir a la escuela, le gusta estudiar? *

29. 29. ¿Ha tomado cursos o talleres educativos en los últimos tres años? *

Marca solo un óvalo.

Sí

No

30. 30. De ser así ¿qué clase(s) o curso(s) tomó?

31. 31. ¿En qué institución/ escuela tomó esos curso(s) o clase(s)?

Selecciona todos los que correspondan.

- Institución del gobierno/ municipio
- Instituto para la Atención de los Adultos Mayores
- DIF
- Escuela / universidad pública
- Institución privada

32. 32. ¿Considera que dichos cursos son accesibles para usted? ¿por qué?

33. 33. Señale si utilizó alguna de las siguientes plataformas/redes sociales para tomar un curso o clase

Selecciona todos los que correspondan.

- WhatsApp
 Facebook
 Zoom
 YouTube
 Google Meet
 Otro: _____

34. 34. ¿Conoce / sabe de cursos o talleres educativos que le interese tomar? *
¿Cuáles son?

35. 35. ¿Qué institución los oferta?

Selecciona todos los que correspondan.

- Gobierno / Municipio
 Instituto para la Atención de los Adultos Mayores
 DIF
 Escuelas / universidades públicas
 Instituciones privadas
 Otro: _____

36. 36. En los últimos 6 meses ¿asistió a algún taller/grupo para hacer manualidades, artesanías (no como empleo) o alguna otra actividad artística? *

Marca solo un óvalo.

- Sí
 No

37. 37. De ser así, ¿cada cuánto realizó esas actividades?

Marca solo un óvalo.

- Más de una vez a la semana
 Una vez a la semana
 2 o 3 veces al mes
 una vez al mes

Salud y socialización

38. 38. En general, usted diría que su salud es... *

Marca solo un óvalo.

- Excelente
 Buena
 Regular
 Mala

39. 39. Con respecto al año pasado, usted diría que su salud... *

Marca solo un óvalo.

- Ha mejorado
 Se mantiene igual
 Ha empeorado

40. 40. ¿Tiene alguna de las siguientes condiciones de salud? Seleccione las casillas que apliquen *

Selecciona todos los que correspondan.

- Hipertensión
- Diabetes
- Enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC)
- Cardiopatías (enfermedades del corazón)
- Secuelas de Covid-19
- Requiere apoyo para moverse/ desplazarse (bastón, andadera, silla de ruedas)
- Ninguna de ellas
- Otro: _____

41. 41. ¿Considera que tiene dificultades para realizar las siguientes actividades (ABVD)? Seleccione las que apliquen *

Selecciona todos los que correspondan.

- Acostarse
- Levantarse
- Vestirse
- Realizar su aseo personal
- Comer por sí mismo
- Desplazarse en su casa
- Ninguna de ellas

42. 42. De las siguientes actividades, seleccione aquellas en las que considera que tiene dificultades para su realización (AIVD) *

Selecciona todos los que correspondan.

- Asear la casa
- Preparar sus alimentos
- Salir a realizar las compras
- Utilizar transporte público
- Manejar su dinero y sus medicamentos
- Utilizar teléfono celular
- Ninguna de ellas

43. 43. ¿Se le dificultan otras actividades? ¿Cuáles y por qué? *

44. 44. ¿En qué ocasiones sale de casa? *

Selecciona todos los que correspondan.

- Para hacer compras
- Para ir al médico
- Para ir a trabajar
- De paseo
- No salgo de casa

45. 45. ¿Cada cuánto sale de casa? *

Marca solo un óvalo.

- Diario / casi todos los días
- Tres o menos veces por semana
- Muy de vez en cuando (dos o tres veces al mes)
- Nunca

46. 46. ¿Qué tipo de transporte utiliza? *

Selecciona todos los que correspondan.

- Ninguno, suelo caminar
- Transporte público compartido (camioneta o camión)
- Transporte público privado (taxi)
- Auto propio
- Me llevan mis familiares
- Otro: _____

47. 47. En los últimos 3 meses, ¿hizo ejercicios o actividades físicas como las siguientes? *

Selecciona todos los que correspondan.

- Salir a caminar o trotar
 Ir a nadar
 Practicar un deporte (fútbol, ciclismo, gimnasia)
 Hacer yoga
 Hacer actividad física como bailar
 No realicé ejercicios o actividades físicas
 Otro: _____

48. 48. De ser así, ¿cada cuánto realizó esas actividades?

Marca solo un óvalo.

- Más de una vez a la semana
 Una vez a la semana
 2 o 3 veces al mes
 una vez al mes

49. 49. Actualmente usted diría que su memoria es... *

Marca solo un óvalo.

- Excelente
 Muy buena
 Buena
 Regular
 Mala

50. 50. Con relación al año pasado, usted diría que su memoria... *

Marca solo un óvalo.

- Ha mejorado
 Se mantiene
 Ha empeorado

51. 51. ¿Qué actividades realiza en su tiempo libre? *

Selecciona todos los que correspondan.

- Ver TV
- Leer libros o revistas
- Reunirse con otras personas para platicar, tomar café
- Reunirse con otras personas para juegos de mesa, dominó, etc.
- Ir a cursos/ clases
- Otro: _____

52. 52. ¿Cuál de las actividades anteriores realiza con mayor frecuencia? *

53. 53. ¿Con quiénes se reúne regularmente? *

Selecciona todos los que correspondan.

- Familia cercana, como hijas(os), nietos(as)
- Familia extensa, como tíos(as), primos(as), sobrinos(as)
- Amigos(as)
- No me reúno con nadie
- Otro: _____

54. 54. ¿Cuál de los siguientes dispositivos tiene y utiliza? *

Selecciona todos los que correspondan.

- Teléfono celular (básico)
- Teléfono celular (smartphone)
- Computadora o laptop
- Tableta electrónica (tablet)
- Otro: _____

55. 55. Seleccione las redes sociales que utiliza para comunicarse/interactuar a distancia *

Selecciona todos los que correspondan.

- WhatsApp
- Facebook
- Zoom
- YouTube
- Google Meet
- Otro: _____

56. 56. Algún otro dato que quiera agregar

Anexo 2 Análisis de dimensiones e indicadores en cuatro instrumentos diseñados para encuestar a Adultos Mayores

Para el diseño del cuestionario dirigido a personas adultas mayores, así como de algunas preguntas para la breve historia de vida, se analizaron diversos instrumentos que han sido diseñados y aplicados por organismos nacionales en países como Chile y Argentina, además de México, orientados a recabar información sobre condiciones y calidad de vida de las personas adultas mayores; dicho análisis se realizó considerando las preguntas relacionadas con el objeto, a partir de las categorías/ indicadores establecidos para la investigación.

Categoría indicador	/ C1 ENASEM 2018 INEGI	C2 ENCAVIDAM 2018 Chile	C3 ENCAVI 2013 Chile	C4 ENCAVIAM 2012 Argentina	C5 (Cuestionario ICP)
Contextualización	<ul style="list-style-type: none"> ○ Sexo, edad, parentesco, lugar y fecha de nacimiento, <i>escolaridad</i>, <i>estado conyugal</i>, fecundidad, uniones o matrimonios anteriores, historia migratoria 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Sexo, edad, lugar de nacimiento 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Sexo, edad, lugar de origen 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Datos generales: Sexo, edad, lugar de residencia 	Datos generales: Sexo, edad, lugar de residencia
Estado civil	<ul style="list-style-type: none"> ○ Se pregunta 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Se pregunta 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Se sondea 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Actualmente está... 1 unido? 2 casado? 3 separado/a o divorciado/a? 4 viudo/a? 5 soltero/a? 	Situación civil actual

<p>Hogar (cantidad de personas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Características generales de los residentes en el hogar (sexo, parentesco, edad, ocupación, escolaridad) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Tipo de hogar (por número de habitantes: unipersonal, bipersonal, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Con quién / quiénes vive ○ Constitución de la familia (aunque no vivan juntos) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Número de personas que habitan en su hogar, edades (hogares unipersonales, pluripersonales, multigeneracionales) 	<p>Número de personas que habitan en su hogar</p>
<p>Ocupación</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Historia laboral, ocupación, posición en el trabajo y lugar de trabajo actual. ○ Trabajo de cuidados 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Tipo de pensión con la que cuenta ○ Empleo actual (sí/ no) y tipo (formal/ informal/ autoempleo) ○ Disponibilidad para volver a trabajar ○ Quién decide sobre el uso de su dinero ○ Trabajo de cuidados 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Tipo de pensión con la que cuenta ○ Edad de jubilación ○ Situación laboral actual 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Condición de actividad 1 Ocupado 2 Desocupado 3 Inactivo ○ Categoría ocupacional. Para ocupados y desocupados con ocupación anterior 1 Patrón 2 Cuenta propia 3 Obrero o empleado 4 Trabajador familiar sin remuneración 9 Ns./Nr. Categoría de inactividad 1 Jubilado / Pensionado 2 Rentista 3 Estudiante 4 Ama de casa 	<p>Situación laboral actual</p> <p>Trabaja sí/ no</p> <p>Si sí trabaja, es usted:</p> <p>1 Patrón</p> <p>2 Cuenta propia</p> <p>3 empleado</p> <p>Si no trabaja, está:</p> <p>1 Jubilado (Pensionado)</p> <p>2 Dedicado a labores del hogar</p> <p>3 Discapacitado</p> <p>4 Otro _____</p>

	<p>n Nivel:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Ninguno o Primaria o Secundaria o Carrera técnica con secundaria terminada o Normal básica o Preparatoria o bachillerato o Carrera técnica con preparatoria terminada o Licenciatura o ingeniería o Especialidad, maestría o doctorado o No responde o No sabe <p>n Grado:</p> <ul style="list-style-type: none"> o No responde o No sabe 	<ul style="list-style-type: none"> o Nivel educativo o Años de escolaridad o Proporción de hombres y mujeres por nivel educativo 	<ul style="list-style-type: none"> o Nivel educativo o Años de escolaridad 	<p>5 Discapacitado 6 Otros</p> <ul style="list-style-type: none"> o ¿Sabe leer y escribir? 1. Sí 2. No o ¿Asiste o asistió a algún establecimiento educativo (colegio, escuela, universidad)? 1 Sí, asiste 2 No asiste, pero asistió 3 Nunca asistió o ¿Cuál es el nivel más alto que cursa o cursó? 1 Jardín / Preescolar 2 Primario 3 EGB 4 Secundario 5 Polimodal 6 Terciario 7 Universitario 8 Posgrado Universitario 9 Educación especial (discapacitado) 99 Ns/Nc o ¿Finalizó ese nivel? 	<ul style="list-style-type: none"> o ¿Sabe leer y escribir? 1. Sí 2. No o ¿Asiste o asistió a algún establecimiento educativo (escuela, universidad)? 1 Sí, asiste 2 No asiste, pero asistió 3 Nunca asistió o ¿Cuál es el nivel más alto que cursa o cursó? 1 Jardín / Preescolar 2 Primaria 3 Secundaria 4 Carrera técnica 5 Bachillerato/Preparatoria 6 Universidad 7 Posgrado 8 Educación especial (discapacitado) 99 Ns/Nc o ¿Finalizó ese nivel? 1 Sí 2 No 9 Ns./Nr.
--	---	---	--	---	---

Escolaridad

				<p>1 Sí</p> <p>2 No</p> <p>9 Ns./Nr.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Nivel educativo 1 Primaria incompleta (incluye educación especial) 2 Primaria completa 3 Secundaria incompleta 4 Secundaria completa 5 Superior universitaria incompleta 6 Superior universitaria completa 7 Sin instrucción 9 Ns./Nr. 	
Educación Accesibilidad	-	○	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Necesitaría capacitarse para mantenerse en el mercado laboral o bien para volver a trabajar? ○ ¿Ha realizado alguna capacitación en los últimos 3 años? 		<p>Conoce de cursos y/o talleres educativos que sean de su interés</p> <p>Sabe si usted puede tomarlos</p>

Educación- Disponibilidad	○	○ Asistencia a cursos de capacitación /charla informativa o clases	<i>Al menos una vez a la semana: Asiste a cursos, talleres o seminarios</i>		Qué instancia los oferta
Educación - Calidad	○	○	○		Ha tomado cursos y /o talleres educativos en lo últimos dos años Cuáles Considera que la calidad fue Excelente Buena Regular Mala
Estado de salud	○ Autoevaluación de la salud en general, opinión personal del estado económico individual, del nivel de control en decisiones y del nivel de ayuda familiar ○ Reportes de condiciones, síntomas, estado funcional, estilo de vida (por ejemplo,	○ Autoevaluación del estado de salud ○ Uso de medicamentos (frecuencia y tipo) ○ Enfermedades más comunes ○ Presencia / ausencia de enfermedades crónicas	○ Autopercepción del estado de salud ○ Tipos de enfermedades ○ Presencia de enfermedades crónicas ○ Uso de medicamentos ○ Uso de los servicios de geriatría	○ En general, ¿usted diría que su salud es... 1 ...excelente? 2 ...muy buena? 3 ...buena? 4 ...regular? 5 ...mala? ○ En relación al año pasado, ¿usted diría que su salud... 1 ...ha mejorado? 2 ...está igual? 3 ...ha empeorado?	○ En general, ¿usted diría que su salud es... 1 ...excelente? 2 ...muy buena? 3 ...buena? 4 ...regular? 5 ...mala? ○ Con respecto al año pasado, ¿usted diría que su salud... 1 ...ha mejorado? 2 ...está igual? 3 ...ha empeorado?

	<p>historia de tabaquismo, consumo de alcohol y ejercicio), depresión, dolencia, desempeño de lectura y estado cognoscitivo.</p>			<p>Padece alguna de las siguientes condiciones físicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Hipertensión 2 Diabetes 3 Obesidad 4 Enfermedad obstructiva pulmonar crónica (EPOC) 5 Cardiopatías (enfermedades del corazón) <p>Tiene dificultades de salud para realizar actividades diarias (acostarse, levantarse, aseo personal, comer por sí mismo) Sí/ No</p> <p>Tiene dificultades para realizar actividades como asear la casa, preparar sus alimentos, salir a las compras, ir al médico, controlar su dinero Sí / no</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Sale habitualmente de su casa? (para hacer compras, pasear, trabajar, ir al médico?) <p>1 Sí</p>
--	--	--	--	---

					<p>2 No</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Cada cuánto sale de su casa? 1 Todos/casi todos los días 2 Algunas veces en la semana 3 Muy de vez en cuando ○ En los últimos 3 meses, ¿hizo ejercicios o actividades físicas tales como salir a caminar, trotar, nadar, hacer un deporte, gimnasia, yoga, baile u otra actividad física? 1 Sí 2 No ○ ¿Cada cuánto realizó esa/s actividad/es? 1 Más de una vez a la semana 2 Una vez a la semana 3 2 o 3 veces en el mes 4 Una vez al mes 5 Menos de una vez al mes
Deterioro para realización de ABVD	○	○ Autoevaluación de la memoria (escala)	○ Escala Pfeiffer deterioro cognitivo	○ Actualmente, ¿usted diría que su memoria es... 1 ...excelente?	○ Actualmente, ¿usted diría que su memoria es... 1 ...excelente?

		<ul style="list-style-type: none"> ○ Aplicación de Minimental para sondear deterioro cognitivo 		<p>2 ...muy buena? 3 ...buena? 4 ...regular? 5 ...mala?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ En relación al año pasado, ¿usted diría que su memoria... 1 ...ha mejorado? 2 ...está igual? 3 ...ha empeorado? 	<p>2 ...muy buena? 3 ...buena? 4 ...regular? 5 ...mala?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Con relación al año pasado, ¿usted diría que su memoria... 1 ...ha mejorado? 2 ...está igual? 3 ...ha empeorado?
Redes sociales	<ul style="list-style-type: none"> ○ Personas con las que convive (parentesco, relación) y frecuencia 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nivel de satisfacción con su vida ○ Cuentan con una o más personas para: apoyarse en caso de enfermedad/ cuidados diarios/ comentar problemas/ sentirse amados/ con quien contar siempre ○ Pertenencia a alguna organización, club o grupo en los últimos 12 meses ○ (se sondean redes sociales, 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Satisfacción con su vida ○ Satisfacción con la calidad de las relaciones familiares, frecuencia y vía de contacto ○ Percepción de apoyo ○ Existencia de amistades ○ Escala de aislamiento social ○ <i>Varias veces por semana:</i> Escucha la radio ○ Lee el diario, revistas o libros ○ Sale de la casa ○ Ve televisión 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Las condiciones de mi vida son excelentes 1 Totalmente en desacuerdo 2 En desacuerdo 3 Ligeramente en desacuerdo 4 Ni de acuerdo ni en desacuerdo 5 Ligeramente de acuerdo 6 De acuerdo 7 Totalmente de acuerdo ○ Estoy satisfecho con mi vida 1 Totalmente en desacuerdo 2 En desacuerdo 3 Ligeramente en desacuerdo 	<ul style="list-style-type: none"> ○ En los últimos 3 meses, ¿asistió a algún taller/grupo para hacer manualidades, artesanías (no para la venta) u otra actividad artística? 1 Sí 2 No ○ ¿Cada cuánto realizó esa/s actividad/es? 1 Más de una vez a la semana 2 Una vez a la semana 3. 2 o 3 veces en el mes 4 Menos de una vez al mes ○ En los últimos 3 meses, ¿ha prestado algún servicio de forma voluntaria o

		<p>afectivas y económicas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Al menos una vez a la semana: Se reúne con amistades</i> ○ Asiste a cursos, talleres o seminarios ○ Practica algún pasatiempo ○ Participa en actividades o ceremonias religiosas ○ Va a visitar o recibe parientes que no viven con usted 	<p>4 Ni de acuerdo ni en desacuerdo 5 Ligeramente de acuerdo 6 De acuerdo 7 Totalmente de acuerdo</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Sale habitualmente de su casa? (para hacer compras, pasear, trabajar, ir al médico?) 1 Sí 2 No ○ ¿Cada cuánto sale de su casa? 1 Todos/casi todos los días 2 Algunas veces en la semana 3 Muy de vez en cuando ○ En los últimos 3 meses, ¿hizo ejercicios o actividades físicas tales como salir a caminar, trotar, nadar, hacer un deporte, gimnasia, yoga, 	<p>gratuita a alguna organización de su comunidad? 1 Sí 2 No</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Se reúne habitualmente con otras personas para juegos de mesa, dominó u otras similares? 1 Sí 2 No ○ ¿Habitualmente se encuentra con amigos para charlar, tomar café, comer algo juntos? 1 Sí 2 No ○ ¿Asiste habitualmente al cine, teatro, conciertos, recitales, museos, etc.? 1 Sí 2 No ○ ¿Durante la última semana... leyó libros o revistas para distraerse? 1 Sí 2 No
--	--	--------------------------------	--	---	--

				<p>baile u otra actividad física?</p> <p>1 Sí</p> <p>2 No</p> <p>○ ¿Cada cuánto realizó esa/s actividad/es?</p> <p>1 Más de una vez a la semana</p> <p>2 Una vez a la semana</p> <p>3 2 o 3 veces en el mes</p> <p>4 Una vez al mes</p> <p>5 Menos de una vez al mes</p> <p>○ En los últimos 3 meses, ¿concurrió a algún taller/grupo para hacer manualidades, artesanías (no para la venta) u otra actividad artística?</p> <p>1 Sí</p> <p>2 No</p> <p>○ ¿Cada cuánto realizó esa/s actividad/es?</p> <p>1 Más de una vez a la semana</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>2 Una vez a la semana</p> <p>3. 2 o 3 veces en el mes</p> <p>4 Menos de una vez al mes</p> <p>○ En los últimos 3 meses, ¿ha prestado algún servicio de forma voluntaria o gratuita a alguna organización de su comunidad?</p> <p>1 Sí</p> <p>2 No</p> <p>○ ¿Se junta habitualmente con otras personas para jugar a las cartas, dominó, billar u otras similares?</p> <p>1 Sí</p> <p>2 No</p> <p>○ ¿Habitualmente se encuentra con amigos para charlar, tomar café, comer algo juntos?</p> <p>1 Sí</p> <p>2 No</p>	
--	--	--	--	--	--

				<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Concorre habitualmente al cine, teatro, conciertos, recitales, museos, etc.? 1 Sí 2 No ○ ¿Durante la última semana... leyó libros o revistas para distraerse? 1 Sí 2 No 	
Autopercepción de discriminación	○	○ Autopercepción de discriminación en diversos ámbitos	○	<ul style="list-style-type: none"> ○ En general, en un banco o una oficina pública una persona mayor recibe peor trato que alguien más joven. 1 Sí 2 No 9 Ns/Nc ○ En general, en un consultorio médico una persona mayor recibe peor trato que alguien más joven. 	

				<p>1 Sí 2 No 9 Ns/Nc</p> <ul style="list-style-type: none">○ En general, en la familia, a las personas mayores se las respeta más que a los más jóvenes. <p>1 Sí 2 No 9 Ns/Nc</p> <ul style="list-style-type: none">○ En la familia a las personas mayores se las insulta o agrede más frecuentemente que a alguien más joven. <p>1 Sí 2 No 9 Ns/Nc</p> <ul style="list-style-type: none">○ Los familiares o personas cercanas suelen hacer uso del dinero o las cosas de valor de las personas mayores, sin su permiso.	
--	--	--	--	--	--

				<p>1 Sí 2 No 9 Ns/Nc</p> <p>○ ¿Conoce alguna persona mayor que haya sido golpeada o agredida físicamente por algún familiar?</p> <p>1 Sí 2 No 9 Ns/Nc</p>	
Generalidades del instrumento		<p>La ENCAVIDAM está dividida en 6 secciones: Sección I: Información general del entrevistado 2. Sección II: Satisfacción personal y salud 3. Sección III: Satisfacción del individuo con el entorno 4. Sección IV: Uso del tiempo 5. Sección V: Uso de tecnologías 6. Sección VI: Organización del presupuesto</p>	<p>Explora 4 dimensiones: condiciones físicas, materiales, relaciones afectivas, bienestar subjetivo</p>	<p>Algunos datos se tomaron de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (características del hogar, nivel socioeconómico)</p>	

Fuente: Elaboración propia con base en los siguientes cuestionarios *

C1 ENASEM 2018 INEGI, Encuesta Nacional sobre Salud y Envejecimiento en México, INEGI, 2018

C2 ENCAVIDAM 2018 Chile, Encuesta de Calidad de Vida del Adulto Mayor, Gobierno de Chile, 2018

C3 ENCAVI 2013 Chile, Encuesta Nacional de Calidad de Vida y Salud, Gobierno de Chile, 2013

C4 ENCAVIAM 2012 Argentina, Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores, INDEC, Argentina, 2012