# WPS Working Paper Series

Vol. I, Núm. 2, 2016

ESPAÑOL

CISS
Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

WPS Working Paper Series


5 Presentación

7 Evaluación de impacto de la Asignación Universal por Hijo
***Bernardo Kliksberg, Irene Novacovsky***

41 Maternidad y mercados laborales:
el impacto de la legislación en Colombia
***Natalia Ramírez Bustamante, Ana María Tribin Uribe, Carmiña O. Vargas***

83 Análisis sobre la política pública en México
para personas adultas mayores desde el enfoque
de los derechos humanos
***Adelina González Marín, Alfonso Ochoa Manzo, Brenda Montes Betancourt, Eréndira Aquino Ayala***

141 El perfilado de riesgo de potenciales diabéticos en el IMSS
Un enfoque de regresión logística
***Ari Bronsoler, Christian Norton, Óscar Sánchez, Carlos Tendilla***

# *Análisis sobre la política pública en México para personas adultas mayores desde el enfoque de los derechos humanos*

**Adelina González Marín**
**Alfonso Ochoa Manzo**
**Brenda Montes Betancourt**
**Eréndira Aquino Ayala**

Este artículo es un resumen de una investigación mucho más amplia realizada en torno a las políticas públicas para personas mayores en México, a través de un análisis sobre su contenido de derechos humanos y la efectividad que éstas tienen para con la población objetivo, titulada *Análisis sobre la política pública en México para personas adultas mayores desde el enfoque de los derechos humanos*, y que fue llevada a cabo gracias al apoyo financiero de la Unión Europea y al arduo trabajo efectuado por el equipo del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A. C. (IMDHD).

El mundo se encuentra en una transición demográfica hacia el envejecimiento relativo de la población, como consecuencia de la disminución de la mortalidad y de la fecundidad, en la que el grupo de personas adultas mayores (en adelante PAM)[1] tendrá el crecimiento más alto en la primera mitad del siglo XXI, cuadruplicándose para el año 2050. En este contexto, y con los desafíos actuales que implica el diseño y operación de políticas sociales dirigidas a las PAM para la garantía de sus derechos en México, se enmarca el presente trabajo.

Los gobiernos han dado diversas respuestas en atención a las necesidades de la población que envejece. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en México viven 21.2 millones de personas en pobreza alimentaria y carencia de prestaciones laborales, lo que limita de manera sistemática el acceso a otros derechos. Paradójicamente, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam) señaló en 2010 su intención de asegurar el diseño e implementación de políticas públicas desde una perspectiva de derechos humanos. Esto nos llevó a revisar si las políticas y programas desarrollados por el gobierno mexicano, a través de distintas instituciones, logran dicha perspectiva en la práctica, teniendo en cuenta los estándares internacionales reconocidos como obligaciones del Estado en el artículo 1 de la Constitución mexicana.[2] Resultado del estudio es la definición de indicadores con enfoque de derechos humanos que permita dar seguimiento a la política pública dirigida a PAM, en el contexto de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH).

[1] Se entiende como personas adultas mayores (PAM) aquellas que tienen 60 años de edad y más.
[2] El artículo 1 constitucional será marco de referencia constante en el presente trabajo.

**Working Paper Series**
2016, vol. I, núm. 2, pp. 83-140

## Vulnerabilidad y situación de pobreza de las PAM

Es socialmente reconocido que, al llegar al término de la vida económicamente activa y retribuida, así como a la disminución de las habilidades físicas, las PAM se enfrentan a múltiples condiciones de segregación, maltrato, discriminación, rezago y rechazo, lo que los posiciona como un grupo en situación de vulnerabilidad. En 2010, en México había más de 10 millones de PAM, de las cuales 3.5 millones se encontraban en situación de pobreza multidimensional, es decir, que no contaban con recursos para conseguir los servicios y bienes que permiten a una persona cubrir sus necesidades básicas, y la conjugación de carencias en indicadores como acceso a salud, educación, seguridad social, alimentación, servicios básicos, calidad y espacios de vivienda. Para el mismo año, 2.7 millones eran pobres moderados; 0.8 millones se hallaban en pobreza multidimensional extrema; 2.4 millones eran vulnerables por carencias sociales y 0.4 millones por ingreso. Sólo 1.3 millones de PAM no se consideraban como pobres multidimensionales ni vulnerables por ingreso o carencias sociales.

Frente a este panorama, las políticas que dirigen la oferta laboral hacia las personas jóvenes subutilizan y desplazan de la fuerza de trabajo a las PAM, lo que provoca que éstas no cuenten con un ingreso permanente, o bien, que no logren concluir el periodo mínimo de trabajo necesario para obtener una pensión, lo que las vuelve dependientes o acentúa su dependencia hacia familiares, amigos y/o instituciones públicas. En 2014, la tasa económica de la población de 60 años y más fue sólo 33.7% de las PAM en México (INEGI, 2014a: 1).

Así, el retiro de la actividad laboral y, por ende, de ingresos por trabajo, se convierte en uno de los principales problemas a los que se enfrentan las personas mayores. Y es que, aunque la forma considerada como ideal para el retiro es la jubilación, a través de una pensión adecuada y suficiente, como parte de un derecho adquirido, legislado y pactado (Conapo, 2011: 65), en México el derecho social al que menos acceso tiene la población es la seguridad social, y con ello, el derecho a recibir una pensión.

En ese marco, y como explica el *Diagnóstico sobre la situación de vulnerabilidad de la población de 70 años y más* (Sedesol, 2010: 3), las personas mayores se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad, producto de la insuficiencia de ingresos y la falta de protección social, que tienen como consecuencia el deterioro y disminución de sus activos debido a gastos inesperados, un acelerado deterioro natural y de la calidad de vida, exclusión social y mayor dependencia hacia terceros. Por ejemplo, información de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010 muestra que casi 62% de las PAM dependen de un familiar o tercero para su manutención económica; por su parte, 57.9% de los hombres y 75.6% de las mujeres presentaron dependencia económica (Inapam y Conapred, 2011: 9-10).

La situación de las mujeres es de mayor vulnerabilidad, debido a que su vida laboral está llena de desigualdades frente a los hombres, además de que muy proba-

blemente la mayor parte del trabajo que han desempeñado ha sido no remunerado, es decir, trabajo doméstico y de cuidado. Asimismo, al vivir más tiempo que los hombres, tienden a ver disminuir sus ingresos de una forma más aguda con el paso de los años, circunstancia que las expone incluso a ser víctimas de violencia doméstica. Al no contar con ingresos propios, encuentran también vulnerado su derecho a la salud, ya que, en caso de contar con alguna pensión, ésta es insuficiente para cubrir sus necesidades básicas de salud y alimentación. Por ello, la seguridad que proporciona el ingreso y el empoderamiento que facilitan las pensiones a las mujeres resulta de vital importancia. Sin embargo, la trascendencia de las pensiones para las mujeres no debe exonerar a los Estados de la adopción de otras medidas encaminadas a garantizar la igualdad de género y la protección de la mujer contra la violencia por motivos de género.

En este contexto, el gobierno mexicano ha articulado programas de transferencias no contributivas: la Pensión para Adultos Mayores y la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores residentes en el Distrito Federal. Ambos tienen como propósito principal apoyar de manera económica a las PAM, además de otorgarles facilidades para acceder a servicios e instituciones y participación en actividades ocupacionales.

## Normatividad vigente para la protección de los derechos de las PAM en México

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 se han generado diversos instrumentos para la protección de las personas mayores, los primeros de ellos centrados únicamente en el aspecto laboral y de pensiones, pasando a un enfoque más integral que contempla del todo sus derechos humanos.

La clasificación de los instrumentos normativos que se referirán a continuación está dividida en tres bloques ordenados de manera cronológica. El primero alude a los documentos vinculantes en los niveles nacional e internacional, esto es, aquellos que representan una obligación de cumplimiento y garantía de derechos a la población por parte de los Estados; el segundo bloque tiene que ver con los documentos no vinculantes, aquellos que muestran estudios o análisis sobre la situación de las personas mayores y que no representan obligatoriedad alguna para los Estados; el tercer bloque lo conforman los planes, programas y proyectos de acción derivados de documentos vinculantes o no vinculantes.

### *Instrumentos vinculantes*

**Convenio OIT sobre el Seguro de Vejez (1933)**, pionero en abordar la temática de seguridad para un grupo específico basado en criterio de edad. En sus artículos 15-20 establece una pensión durante la vejez que deberá ser determinada por

los gobiernos nacionales y bajo sus criterios de manera que sea suficiente para garantizar la cobertura de sus necesidades esenciales.

**Convenio oit 102 sobre la Seguridad Social (1952)**, especifica los beneficios sociales que deben gozar las PAM. En su apartado 5 precisa que las partes involucradas deben seguir ciertos lineamientos para proporcionar prestaciones durante la vejez, ya sea por el número de años de trabajo que desempeñen o por su salario, entre otros.

**Convenio oit 128 sobre las Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes (1969)**, establece en el artículo 14 algunos parámetros para las prestaciones durante la vejez, entre ellos una edad de 65 años –aunque esto pueda variar según el país–, a partir de lo que los gobiernos consideren pertinente dadas sus condiciones económicas, políticas, demográficas y sociales.

**Convenio 169 de la oit sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989)**, en su artículo 8 indica que los Estados deben respetar, promover y proteger las costumbres de los pueblos. Esto va directamente ligado a las PAM, que son quienes heredan estas tradiciones a los más jóvenes, por lo que se debe de proteger a este grupo dentro de un marco jurídico internacional que aliente a que su vida sea plena y esto implica que los adultos mayores deben ser reconocidos y respetados por el aporte que hacen a sus comunidades.

**Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal (2000)**, busca "Regular y promover la protección, asistencia e integración social de las personas, familias o grupos que carecen de capacidad para su desarrollo autónomo o de los apoyos y condiciones para valerse por sí mismas".[3] Se entiende de lo anterior que las PAM, aun cuando muchas se pueden valer por sí mismas, son de los grupos de población que contempla la ley para brindar asistencia y apoyo en la educación escolarizada y no escolarizada, capacitación para el trabajo, etcétera, todo dentro de un marco de igualdad de oportunidades.

**Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2002)**, enlista una serie de obligaciones del Estado con este grupo poblacional. La ley contiene seis títulos: Disposiciones generales; De los principios y los derechos; De los deberes del Estado, la sociedad y la familia; De la política pública nacional de las PAM; Del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, y De las responsabilidades y sanciones. Según ésta, la responsabilidad del Estado radica en que debe garantizar el cumplimiento de los derechos, a través de la creación de programas que fomenten su ejercicio.

[3] Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal (art. 1º, apartado I) <http://www.aldf.gob.mx/archivo-702fe19358ccf36b7038f2947410ad67.pdf> [2 de septiembre de 2014].

**Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de sesenta y ocho años, residentes en el Distrito Federal (2003)**, decreta como derecho para las personas mayores de 68 años recibir una pensión alimentaria que les permita satisfacer esta necesidad básica. La pensión debe ser de un monto suficiente para gozar del derecho a la alimentación.

**Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA3-2012 (2012)**, lleva por título *Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad*. Tiene como objetivo establecer las características que requieren el sector público, social y privado en materia de infraestructura, organización y funcionamiento de centros que prestan asistencia social a personas adultas y PAM para proporcionarles un buen servicio.

### *Instrumentos no vinculantes*

**Recomendación 131 (OIT) sobre las Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes (1967)**, fija parámetros muy parecidos para el otorgamiento de prestaciones. En el caso de la vejez, aplican los mismos criterios que el Convenio 102 de la OIT.

**Recomendación 162 (OIT) sobre los Trabajadores de Edad (1980)**, determina que el empleo debe ser para las PAM una herramienta mediante la cual lograr su plenitud, no un obstáculo para su desarrollo. La protección en el empleo debe incluir un ambiente de trabajo sano, que no acelere el proceso de envejecimiento (trabajos forzados, horarios inflexibles, falta de supervisión higiénica, etcétera).

**Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad (1991)**, exhortan a los gobiernos de los países a que implementen los principios que propone la Asamblea General en sus programas nacionales para personas mayores. Dichos principios, orientados a lograr que las PAM tengan una vida digna y de calidad, son:

- Participación. Las PAM deben ser integradas a la sociedad y participar en la creación de políticas públicas que mejoren su calidad de vida. También deberán convivir con la población más joven, para compartir experiencias y habilidades.
- Cuidados. Las PAM podrán disfrutar de los cuidados y protección de la familia, tendrán garantizado el acceso a servicio social y jurídico adecuado que asegure su autonomía, protección y cuidado. Asimismo deberán tener acceso a medios institucionales que garanticen protección, rehabilitación, estímulo social y mental en un ambiente humano y seguro.

- Autorrealización. Las personas de edad deberán poder acceder a recursos educativos, culturales y espirituales que les ayuden en su vida plena.
- Dignidad. Las PAM deberán vivir con dignidad y seguridad sin sufrir explotación o malos tratos. Su calidad humana no deberá depender de su actividad económica, origen étnico, discapacidad u otras condiciones.

**Proclamación sobre el Envejecimiento (1992)**, hace un llamado a la comunidad internacional para aplicar un Plan de Acción Internacional utilizando los principios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) e insta a mejorar la calidad de la información, investigación, capacitación y cooperación técnica en lo que se refiere al envejecimiento. Exhorta a la comunidad internacional a reforzar el Fondo Fiduciario para el Envejecimiento creado por el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento en 1982, de forma que existan recursos que puedan ser destinados a países en desarrollo que necesiten crear programas que protejan a las PAM.

**Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Personas Mayores Emitido por la ONU (1995)**, recupera lo establecido en el Pacto de Viena de 1982, advirtiendo el aumento de la población mayor para el 2050. Reconoce que el Pacto no especifica derechos para PAM sino que se refiere a todas las personas; por ello, hace un llamado a que los Estados parte del Pacto utilicen los recursos necesarios para que este grupo goce de sus derechos con plenitud.

**Declaración de Montevideo sobre Políticas de Protección Integral al Envejecimiento y la Vejez Saludable (1997)**, producto de un foro que tuvo como objetivo abordar diversos temas de importancia para la población mayor y que para la sociedad actual representan retos importantes. Los temas abordados fueron:

- Seguridad social y composición de la fuerza laboral;
- Sistemas de pensión y jubilación;
- Organización y financiamiento de los servicios de atención médica;
- Vivienda y servicios comunitarios;
- Transferencias intergeneracionales y la red de apoyo familiar y social; y
- Crear políticas públicas con una visión multisectorial, que promueva la salud de los adultos mayores y que va más allá de la prevención de enfermedades.

Todo lo anterior enmarcado en los argumentos de la perspectiva ética y económica/social/política. Estos argumentos son las vías para hacer que las PAM tengan una vida digna, plena y con respeto a sus derechos humanos.

**Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU (2002):**

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
- Lograr la enseñanza primaria universal;
- Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer;
- Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años;
- Mejorar la salud materna;
- Combatir el VIH/sida, la malaria y otras enfermedades;
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y
- Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Aunque no existe un apartado especial para PAM, estos objetivos incluyen al grupo social.

**Declaración de Toronto para la Prevención Global del Maltrato de las Personas Mayores (2003)**, en la cual participaron la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Universidad de Toronto, la Universidad de Ryerson y la Red Internacional de Prevención del Abuso y Maltrato en la Vejez (INPEA, por sus siglas en inglés). Hace hincapié en que faltan marcos legales que protejan a las PAM de malos tratos y abusos, ya sean físicos o mentales. Resalta la importancia de identificar dentro del maltrato la perspectiva de género, ya que esto ayudará a determinar el tipo de maltrato y quién lo inflige.

**Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004)**, busca replantear la vida urbana, ya que para 2050 se calcula que 65% de la población mundial vivirá en ciudades. Hace una crítica a la urbanización acelerada del Tercer Mundo, que genera exclusión y disminución considerable en la calidad de vida de las personas. En la Carta se mencionan una serie de derechos que deben ser fundamentales para quienes habitan en la ciudad y contempla de manera general a las PAM. Los derechos a la participación ciudadana en la creación de políticas públicas, al ejercicio pleno de la ciudadanía y la protección especial de grupos y personas en situación de vulnerabilidad. Al igual indica la necesidad de un desarrollo equitativo y sustentable en el que se debe prevenir la exclusión y en la que las PAM son desplazadas de sus viviendas por el proceso de urbanización acelerado.

**Declaración de Brasilia (2007)**, es producto de la 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, realizada en Brasilia en 2007. Esta Conferencia tuvo como objetivo responder a las oportunidades y desafíos que plantea el envejecimiento de la población. También, que los marcos jurídicos de los países protejan y promuevan los servicios sociales básicos para personas mayores en tres áreas prioritarias: personas de edad y desarrollo; salud y bienestar en la vejez; y entornos propicios y favorables.

**Declaración de Compromiso de Puerto España (2009)**, se creó como resultado de la Quinta Cumbre de las Américas, efectuada en la ciudad de Puerto España, Trinidad y Tobago. Entre otras cosas, se compromete a trabajar en los temas de vejez y ponerlos en la agenda pública y exhorta a que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) refuerce sus programas en esta área y mejore sus sistemas de datos e información sobre los impactos sociales y económicos del envejecimiento, así como desarrollar políticas y programas de apoyo para PAM.

**Guía para la inclusión laboral de personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas con VIH (2012)**, derivada del Programa Vivir Mejor[4] que implementó el entonces presidente Felipe Calderón en México. Es una guía de alcance nacional, basada en el marco normativo nacional e internacional en materia de trabajo. Dentro del grupo de PAM, esta guía establece que la inclusión laboral es una responsabilidad de entidades públicas y privadas. Para lograr esta inclusión, la guía tiene cinco ejes:

- Relaciones laborales;
- Salud y bienestar;
- Vinculación con la comunidad;
- Cuidado y preservación del medio ambiente; y
- Ética y transparencia.

En lo que respecta a las PAM, sugiere que se utilice un lenguaje incluyente que evite la discriminación y términos peyorativos. Además define al envejecimiento activo –participación continua en las cuestiones sociales, económicas y laborales de la persosna mayor– como optimización de la salud, la participación y la seguridad. La guía propone un plan de acción con distintas áreas de interés para PAM que generen igualdad de condiciones:

- para la igualdad de oportunidades y de trato;
- en los procesos de reclutamiento y selección de personal;
- respecto a las prestaciones sociales y criterios de promoción;
- sobre la capacitación y formación profesional;
- en el acceso al centro y/o puesto de trabajo y a las comunicaciones;
- que faciliten la rehabilitación y reincorporaciones laborales;
- de afiliación a un sindicato.

**Resolución 67/139 aprobada por la Asamblea General de la ONU (2012)**, reconoce y reafirma todas las resoluciones anteriores sobre personas de edad, además exhorta a que se examinen propuestas sobre un instrumento jurídico que proteja los derechos humanos de las PAM y que rescate todas las convenciones,

[4] Para más información de este Programa consúltese http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/vivir_mejor.pdf

documentos, foros, seminarios internacionales y regionales, convocados por organismos gubernamentales y no gubernamentales.

**Resolución 68/134 aprobada por la Asamblea General de la onu (2013)**, en ella, la Asamblea General insta a los Estados a que generen políticas públicas incluyentes, transversales y que tengan un impacto real en la vida de las personas mayores basadas en la Asamblea de Madrid de 2002.

### *Planes, programas y proyectos*

**Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento (1982)**, estableció recomendaciones y metas a lograr para la defensa de los derechos de las personas mayores en el mundo. Hace mención de la transición demográfica que experimenta el orbe y enfatiza en la importancia de considerar la diferencia entre mujeres y hombres mayores que habrá en el futuro; también subraya la necesidad de tener en cuenta las diferencias entre las personas mayores que viven en zonas rurales y urbanas. Dentro de las recomendaciones contenidas en el Plan de Acción se encuentra la de apresurar la creación de políticas públicas para PAM ante la aceleración del envejecimiento mundial. Dichas políticas deben ser cuidadosamente diseñadas, evaluadas y modificadas con el paso del tiempo y cambios del contexto para que sigan siendo efectivas. Además llama a generar un concepto de vejez positivo, ligado a la cohesión social que necesitan las PAM para su desarrollo pleno. Entre los temas que se considera deben ser una prioridad para las personas mayores están:

- Salud y nutrición;
- Protección de los consumidores ancianos;
- Vivienda y medio ambiente;
- Familia;
- Bienestar social;
- Seguridad del ingreso y del empleo; y
- Educación.

**Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002)**, sugiere que se deben plantear acciones que garanticen una vida plena a la población que envejecerá hacia 2050 y que será mayoría en el mundo. Aborda como tema relevante el que habrá más mujeres mayores que hombres, reto a considerar en la implementación de políticas públicas y planes de desarrollo. Recomienda medidas como aplicar políticas públicas con perspectiva de género, ya que al reconocer los efectos diferenciales se puede construir una sociedad más justa e igualitaria.

**Estado Mundial de las Personas Mayores (2002)**, estudio publicado por HelpAge, hace hincapié en que deben crearse políticas públicas para personas mayores y que los países desarrollados deben compartir sus soluciones con el resto del mundo para atender a este grupo. Llama a que los gobiernos miren a las mujeres mayores, que tienen una esperanza de vida mayor y que al mismo tiempo son las más afectadas por la pobreza durante la vejez. Menciona que la creación de políticas adecuadas para PAM provocará que este grupo poblacional cuente con una base sobre la cual actuar, en la que podrán utilizar todas sus habilidades y experiencia, así como ser productivos socialmente, lo que los llevará a tener una vida digna y sus derechos garantizados, además de protegidos. El reporte indica los temas en los cuales se debe realizar política pública para personas de edad, destacando lo siguiente:

- Seguridad para el envejecimiento;
- Erradicación de la pobreza en el envejecimiento;
- Presencia y participación de personas mayores en los procesos políticos que incumbe a todos los ciudadanos;
- Remover barreras de edad, para la participación política;
- Reconocimiento de género;
- Necesidad de responsabilidades intergeneracionales para combatir problemas como la pobreza y el desarrollo social;
- Urgencia de asistencia sanitaria y recursos para proporcionar un servicio médico adecuado para personas mayores; y
- Necesidad de recoger datos y hacer investigación que dimensionen la situación de las personas mayores.

El reporte se divide por áreas geográficas y, respecto a América Latina, menciona que existe un severo problema de violación a los derechos humanos en mujeres mayores que experimentan a lo largo de todas las etapas de su vida; asimismo señala que el sistema de pensiones para PAM no cubre sus necesidades, por lo que debe haber un replanteamiento sobre estos mecanismos de atención a la población mayor.

**Discriminación y Violencia en la Vejez: Mecanismos Legales e Instrumentos Internacionales para la Protección de los Derechos en la Edad Avanzada (2006)**, este documento aborda temas como la salud en la vejez y su vínculo con los derechos humanos. Enfatiza en la necesidad de elaborar políticas públicas, planes o legislaciones que protejan los derechos de las PAM. Además plantea el ejercicio de los derechos humanos para alcanzar el máximo nivel de bienestar individual en la vejez.

**Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (2008)**, analiza diversos obstáculos para el ejercicio de los derechos humanos en la capital

mexicana. Su enfoque está diseñado para hacer una revisión en la actualización de las instancias públicas de la ciudad en materia de derechos humanos.

**VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos (2009)**, trata cuestiones como el financiamiento para la educación de los adultos y la capacitación para los educadores. Todo lo anterior implementado como política pública en los países.

**Los Derechos de las Personas Mayores en el Siglo xxi: Situación, Experiencias y Desafíos (2012)**, insiste en la aplicación de los principios de igualdad y no discriminación a PAM, su acceso a la justicia como un imperativo social, mejorar su calidad de vida y la necesidad de garantizarles protección social y participación pública, haciendo énfasis en la situación de las mujeres mayores en América Latina.

**Borrador del Proyecto de Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2012)**,[5] era un borrador sobre los derechos humanos de las personas mayores y tiene la ambición de convertirse en una Convención en el futuro próximo. Los Estados participantes deben visualizar la situación de vulnerabilidad que vive este grupo y crear políticas públicas que los protejan y promuevan su desarrollo. También se hace un llamado a los Estados, para que tanto las empresas públicas y privadas como las familias participen en la protección de los derechos de las personas de edad, siendo corresponsables en alcanzar esta meta. Además hace hincapié en los derechos de las mujeres adultas mayores y de las personas mayores indígenas como grupos en situación de vulnerabilidad, para los que se deben crear políticas públicas específicas que atiendan sus necesidades.

Así, hay un avance significativo en los marcos legales de protección, sin embargo se subraya que no existe una Convención exclusiva para las personas mayores que sea vinculante y contemple mecanismos de protección y garantía de sus derechos humanos.

## Política pública para garantizar los derechos de las PAM

Las políticas públicas pueden definirse como "las actuaciones de los gobiernos y de otras agencias del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determinen –en desarrollo de este marco y de las demandas ciudadanas– caracterizadas

[5] Al momento de publicar el presente artículo, este instrumento ya ha logrado un consenso y está abierto a la firma y ratificación de los Estados parte.

porque constituyen flujos de decisión –o una decisión específica– orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esta intervención" (Cuervo Restrepo, 2007: 82). La construcción de una política pública debe tener en cuenta –por lo menos– cuatro fases: formulación, implementación, ejecución y gestión, monitoreo y evaluación. En la actualidad se han añadido otros conceptos que coadyuvan a controlar y monitorear si las políticas públicas se implementan de acuerdo con sus objetivos, planes y metas. El ejercicio de la rendición de cuentas y la transparencia es elemental para este escrutinio y monitoreo. Asimismo, las políticas públicas implican modificaciones legislativas y administrativas de carácter permanente, relacionadas con el diseño y la operación de las instituciones, las cuales, en su accionar, con frecuencia llegan a vulnerar algunos derechos humanos, por lo que es necesario emprender medidas que generen cambios culturales a del goce de los derechos humanos. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas parte de los compromisos adquiridos en el ámbito internacional y en el marco normativo federal y local, que a su vez tienen que guardar concordancia y coherencia. A continuación se realiza un análisis de la política pública federal y del Distrito Federal[6] para PAM, su enfoque de derechos humanos y la manera en la que se articulan los programas y las acciones dirigidos a dicho grupo poblacional.

## Política pública para PAM en el ámbito federal

**Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018**, documento que contiene los objetivos, estrategias y prioridades de desarrollo del país, articulados por sectores para la elaboración de estrategias y líneas de acción que serán aplicables a lo largo del sexenio en las diversas áreas contempladas. Se encuentra articulado dentro de cinco metas nacionales: I. México en Paz; II. México Incluyente; III. México con Educación de Calidad; IV. México Próspero; y V. México con Responsabilidad Global. De él se desprenden los planes y programas sectoriales de las secretarías e instituciones federales. En esta investigación se analizaron únicamente las metas nacionales, así como los planes y programas sectoriales, que corresponden a las PAM en cuanto beneficiarias directas, a saber, *I. México en Paz*, en la que se establece la búsqueda de que "todos los derechos se lleven del papel a la práctica"; *II. México Incluyente*, que "propone enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad que nos dividen"; y *III. México con Educación de Calidad*, que "propone implementar políticas de Estado que garanticen el derecho de educación de calidad para todos los mexicanos". Asimismo, se tomaron algunos puntos del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind), el

[6] Hoy Ciudad de México.

Programa Nacional de Población (PNP), el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (Proigualdad) y el Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH), así como de los programas sectoriales de Gobernación, Educación, Salud, Desarrollo Agropecuario y Social.

**Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2014-2018**, reúne los objetivos, estrategias y líneas de acción encaminados a lograr la efectiva implementación de la reforma constitucional de derechos humanos (reforma al artículo 1 constitucional), así como la prevención de violaciones a los derechos humanos. Alineado a la Meta Nacional I. México en Paz y al Objetivo 1.5 "Garantizar la protección y el respeto a los derechos humanos y la erradicación de la discriminación" del PND, propone los siguientes objetivos:

1. Lograr la efectiva implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos;
2. Prevenir violaciones de derechos humanos;
3. Garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos;
4. Fortalecer la protección de los derechos humanos;
5. Generar una adecuada articulación de los actores involucrados en la política de Estado de derechos humanos;
6. Sistematizar la información en materia de derechos humanos para fortalecer las políticas públicas.

El PNDH establece de manera transversal las acciones a seguir para que todas las instituciones que conforman la administración pública federal (APF) trabajen con perspectiva de derechos humanos, además de buscar la prevención de violaciones a derechos humanos y la visibilización de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

**Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind) 2014-2018**, publicado por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), articula las políticas antidiscriminatorias del país, asignando las líneas de acción específicas a las diferentes dependencias federales para que cada una de estas revise, incorpore, adecue y robustezca su normatividad a fin de eliminar las disposiciones que favorezcan o toleren prácticas discriminatorias; las dependencias, además, deberán promover adecuaciones para que se incorpore una cultura antidiscriminatoria. Alineado también con la Meta Nacional I. México en Paz, con el Objetivo 1.5 del PND, así como con la Meta Nacional II. México Incluyente, con el Objetivo 2.1 "Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población", y con la Meta Nacional III. México con Educación de Calidad, con el Objetivo 3.2 "Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo", el Pronaind incorpora los siguientes objetivos, dirigidos a la APF:

1. Fortalecer la incorporación de la obligación de igualdad y no discriminación en el quehacer público;
2. Promover políticas y medidas tendientes a que las instituciones de la APF ofrezcan protección a la sociedad contra actos discriminatorios;
3. Garantizar medidas progresivas tendientes a cerrar brechas de desigualdad que afectan a la población discriminada en el disfrute de derechos;
4. Fortalecer el conocimiento de la situación de discriminación en el país para incidir en su reducción;
5. Fortalecer el cambio cultural a favor de la igualdad, diversidad, inclusión y no discriminación con participación ciudadana; y
6. Promover la armonización del orden jurídico nacional con los estándares más altos en materia de igualdad y no discriminación.

Cabe destacar que el Pronaind reconoce, como parte de su diagnóstico, que:

> El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica ha avanzado en la producción de información sociodemográfica, económica, geográfica, de medio ambiente, de gobierno, seguridad pública y justicia, que es útil para conocer dinámicas asociadas con la desigualdad de trato. Sin embargo, la información existente aún no permite conocer y entender los procesos discriminatorios que se dan en los diversos ámbitos señalados, lo que es altamente necesario a fin de poder establecer una sólida base para el diseño y la implementación de políticas públicas adecuadas a la obligación de igualdad y no discriminación de manera transversal en el quehacer del Estado y sus instituciones. [Además de que los datos existentes] carecen aún de un marco conceptual consistente que permita tratar la información que ya existe, y sobre todo producir la inexistente, con perspectiva antidiscriminatoria atendiendo al artículo 1 Constitucional (Conapred, 2014: 34-35).

Por lo tanto, aunque tiene objetivos y estrategias que promueven acciones para favorecer la igualdad y combatir la discriminación, ante la falta de información sobre personas y grupos discriminados, eso se complica.

**Programa Nacional de Población (PNP) 2014-2018**, plantea los retos actuales de la política de población ante la transición sociodemográfica que vive México, reconociendo la naturaleza transversal de dicha política, ya que todas las acciones en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico y demográfico repercuten de manera directa o indirecta en ella.

Enmarcado en la Meta Nacional II. México Incluyente, con el Objetivo 2.1 del PND, el PNP fija los siguientes objetivos:

1. Aprovechar las oportunidades de desarrollo social y económico propiciadas por el cambio demográfico;
2. Ampliar las capacidades y oportunidades a la salud y el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos para mujeres y hombres;
3. Incentivar una distribución territorial de la población inclusiva y sostenible, fomentando redes de asentamientos;
4. Atender los desafíos sociodemográficos derivados de la migración internacional en sus distintas modalidades;
5. Ampliar el desarrollo de una cultura demográfica basada en valores de prevención, participación social, tolerancia y vigencia de derechos humanos; e
6. Impulsar el fortalecimiento de las instituciones, políticas y programas de población en los tres órdenes de gobierno.

Tales objetivos son apenas proyectos que comienzan a articularse para que las instituciones, sus políticas y sus acciones tengan coherencia con las realidades que se viven.

***

Los programas sectoriales referidos en los siguientes apartados detallarán los objetivos y estrategias que se articulan dentro de cada una de las secretarías que, según el PND, tienen vínculos directos con políticas y acciones dirigidas a personas mayores.

**Programa Sectorial de Gobernación (PSG) 2013-2018**, alineado a las metas nacionales contenidas en el PND, el PSG contiene los objetivos y estrategias que regirán durante el sexenio a la Secretaría de Gobernación y a las entidades paraestatales agrupadas en el sector coordinado por ella, y éstos son:

1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática;
2. Mejorar las condiciones de seguridad y justicia;
3. Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos, reducir la discriminación y la violencia contra las mujeres;
4. Desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos; y
5. Coordinar el Sistema Nacional de Protección Civil para salvaguardar a la población, sus bienes y entorno ante fenómenos perturbadores.

Dentro de este Programa, los objetivos y estrategias que tienen como beneficiarias directas a las PAM se encuentran como parte de la Estrategia Transversal III. Perspectiva de Género:

| Programa transversal | Objetivo | Estrategia | Línea de acción |
|---|---|---|---|
| Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (Proigualdad) | 1. Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres. | 1.2 Promover acciones afirmativas para garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres y evitar la discriminación de género. | 1.2.2 Difundir los derechos en situación de vulnerabilidad: indígenas, discapacitadas, migrantes, adolescentes, pobres, adultas mayores y reclusas.<br>1.2.3 Realizar acciones afirmativas para erradicar la discriminación de mujeres indígenas, discapacitadas, migrantes, adolescentes, pobres, adultas mayores y reclusas.<br>1.2.8 Promover acciones afirmativas para dotar de identidad civil a niñas, adolescentes, jóvenes, adultas mayores indígenas y no indígenas, discapacitadas y migrantes. |
| | 2. Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles acceso a una justicia efectiva. | 2.4 Garantizar una vida libre de violencia a mujeres, niñas, indígenas, discapacitadas, migrantes internas, transmigrantes y jornaleras. | 2.4.5 Promover la formación de personal indígena, para brindar servicios de atención a mujeres, niñas y adultas mayores, víctimas de violencia. |
| | 4. Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar. | 4.7 Impulsar acciones afirmativas para las adultas mayores. | 4.7.2 Diseñar esquemas de apoyos para el trabajo de cuidado que realizan las adultas mayores. |
| | 5. Generar entornos seguros y amigables de convivencia familiar y social, actividades de tiempo libre y movilidad segura para mujeres y niñas. | 5.4 Promover construcciones y adecuaciones del espacio público garantizando la seguridad de las mujeres, la convivencia familiar y la recreación. | 5.4.3 Fortalecer la coordinación y cooperación de los tres órdenes de gobierno y la sociedad en pro de una movilidad segura. Vinculando protección civil al derecho de una movilidad segura a través de la elaboración de una guía sobre "titularidad de derechos" en materia de protección civil, en la que se incluyen diversos aspectos del cuidado de la salud, la prevención de accidentes y la promoción de la movilidad segura especialmente a favor de colectivos vulnerables. |

**Programa Sectorial de Salud (PSS) 2013-2018**, enlista los objetivos, estrategias y líneas de acción a seguir en materia de salud durante el sexenio.

| Objetivo | Estrategia | Líneas de acción |
|---|---|---|
| 1. Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades. | 1.7 Promover el envejecimiento activo, saludable, con dignidad y la mejora de la calidad de vida de las PAM. | 1.7.1 Implementar acciones para el cuidado y la atención oportuna de PAM en coordinación con otros programas sociales.<br>1.7.2 Cerrar brechas de género en comunidades que garantice el envejecimiento saludable.<br>1.7.3 Fortalecer la prevención, detección y diagnóstico oportuno de padecimientos con énfasis en fragilidad, síndromes geriátricos y osteoporosis y caídas.<br>1.7.4 Ampliar la prevención, detección, diagnóstico y tratamiento oportuno en materia de salud mental.<br>1.7.5 Incrementar las acciones de promoción de la salud para lograr el autocuidado de las PAM.<br>1.7.6 Fortalecer la acción institucional y social organizada para la atención comunitaria de las PAM.<br>1.7.7 Incrementar mecanismos para asegurar que los adultos mayores que reciban la Pensión Universal cumplan con la corresponsabilidad de salud. |
| **Estrategias transversales** | | |
| **Estrategia transversal** | | **Línea de acción** |
| Perspectiva de género | | - Promover actividades de deporte y bienestar físico de acuerdo a requerimientos específicos de las PAM.<br>- Fortalecer el desarrollo de capacidades de las adultas mayores, jóvenes, adolescentes y niñas en hogares carentes con jefaturas femeninas.<br>- Difundir los derechos de mujeres en situación de vulnerabilidad: indígenas, discapacitadas (*sic*), migrantes, adolescentes, pobres, adultas mayores y reclusas. |

Este programa menciona, como parte de las propuestas surgidas dentro de los foros realizados para la conformación del PND, la generación de una cultura de envejecimiento fundamentada en el respeto hacia las PAM impulsando su vida digna; penalizando el maltrato físico y psicológico; promoviendo la creación de centros integrales de atención a adultos mayores, y la orientación a familiares sobre cómo atenderlos.

**Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018**, establece los principios que rigen la política del sector agrícola, ganadero, pesquero y acuícola. Lo que este Programa contempla como política pública, programas y acciones de gobierno dirigidos a personas mayores es:

| Objetivo | Estrategia | Línea de acción |
|---|---|---|
| 1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria. | 1.2 Desarrollar las capacidades productivas con visión empresarial de las y los pequeños productores. | 1.2.8 Impulsar la atención focalizada a grupos vulnerables con una visión de desarrollo sustentable. |
| **Estrategia transversal Perspectiva de Género** | **Estrategia** | **Línea de acción** |
| Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (Proigualdad) | 4.1 Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con jefatura femenina para mejorar sus condiciones de salud, vivienda e ingresos. | 4.1.3 Fortalecer el desarrollo de capacidades de las adultas mayores, jóvenes, adolescentes y niñas en hogares carentes con jefaturas femeninas. |

**Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) 2013-2018**, contiene los objetivos, estrategias y acciones nacionales que buscan generar condiciones que permitan la garantía progresiva de los derechos sociales, así como revertir la desigualdad, abatir de manera significativa la pobreza y garantizar el disfrute de los derechos sociales. En cuanto a política pública, programas y acciones de gobierno cuyos beneficiarios son las PAM, el PSDS indica lo siguiente:

| Objetivo | Estrategia | Línea de acción |
|---|---|---|
| 3. Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza. | 3.4 Asegurar un ingreso mínimo para las personas de 65 años y más que no cuentan con una pensión o jubilación, para incrementar su bienestar económico y social. | 3.4.1 Proporcionar apoyos económicos a PAM de 65 años y más que no reciben ingresos por jubilación o pensión.<br>3.4.2 Facilitar y promover el acceso a servicios de salud y a beneficios de protección social para las PAM mediante redes institucionales y sociales.<br>3.4.3 Conformar redes sociales de apoyo que fomenten la salud física y mental de las PAM.<br>3.4.4 Otorgar apoyos para la rehabilitación y acondicionamiento de casas de día y capacitación de cuidadores de PAM mediante redes institucionales y sociales.<br>3.4.5 Fomentar la inclusión financiera de las PAM a través del pago de los apoyos económicos por medios electrónicos. |

| | | |
|---|---|---|
| 4. Construir una sociedad igualitaria donde exista apoyo irrestricto a bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas. | 4.2 Procurar el desarrollo humano integral de las PAM. | 4.2.1 Establecer una vinculación efectiva de acciones que promuevan el cumplimiento de los derechos y el bienestar físico, mental y social de las PAM.<br>4.2.2 Expedir credenciales de afiliación que les permita a las PAM contar con descuentos en servicios de salud, alimentación, transporte, vestido, hogar, recreación y cultura.<br>4.2.3 Crear un registro único obligatorio de todas las instituciones públicas y privadas de casa hogar, albergues y residencias de día.<br>4.2.4 Realizar campañas de comunicación para difundir y fortalecer los valores de solidaridad intergeneracional, el apoyo familiar y la no discriminación hacia PAM. |

Es mediante el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam) –institución federal encargada de brindar servicios y atención a las PAM en México– y el Programa Pensión para Adultos Mayores que la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) coordina y lleva a cabo objetivos y estrategias que se contemplan en el PND y en su propio programa sectorial en lo que corresponde a dicho grupo de población.

El Inapam depende orgánica y administrativamente de la Sedesol:

> Este organismo público 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 Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.[7]

Así, mediante el otorgamiento de credenciales a las PAM, se les brindan descuentos en lugares donde se prestan servicios de alimentación, salud, vestido, hogar, recreación, cultura, transporte, entre otros. Además, al afiliarse, tienen acceso a los clubes de los que el Instituto es responsable, donde se realizan actividades deportivas y recreativas para las personas mayores.

## Programas federales dirigidos a PAM en México

**Programa Pensión para Adultos Mayores**. Los criterios de elegibilidad son tener 65 años o más; aceptar la suspensión del apoyo para PAM del Programa

[7] "Conoce Inapam", en *Inapam* <http://www.inapam.gob.mx/en/INAPAM/Conoce_INAPAM>.

Oportunidades –en caso de ser beneficiario– y no recibir ingresos superiores a 1 092 pesos mensuales por concepto de pago de pensión bajo el régimen de la Ley del Seguro Social. Funciona mediante una mecánica de tipos de montos y apoyos distintos, respetando derechos y marcando obligaciones que se muestran en el siguiente cuadro:

| **Tipos y montos de apoyos** | **Derechos de las y los beneficiarios** | **Obligaciones de las y los beneficiarios** |
|---|---|---|
| Apoyo económico de 580 pesos mensuales, con entregas de 1 160 pesos cada dos meses, a las y los beneficiarios que conforman el Padrón Activo. | Información necesaria, de manera clara y oportuna, para participar en el programa. | Proporcionar, bajo protesta de decir verdad, la información que sea solicitada. |
| Pago de marcha por 1 160 pesos, que se entrega por única ocasión al representante del beneficiario(a), cuando este último fallece y la o el representante se encuentra en el Padrón Activo. | Trato digno, respetuoso, oportuno, con calidad y equitativo, sin discriminación de ningún tipo. | Presentarse ante el personal del programa para actualizar sus datos cuando se le convoque con anticipación por cualquiera de las siguientes instancias: delegación, municipio o red social. |
| Apoyo para la incorporación de las y los beneficiarios al esquema de inclusión financiera. | Atención y apoyos sin costo alguno. | Acudir a la ventanilla de atención cada seis meses, con objeto de comprobar su supervivencia (siempre y cuando reciba sus apoyos mediante transferencias electrónicas). |
| Acciones de promoción tales como grupos de crecimiento, campañas de orientación social, jornadas y sesiones informativas dirigidas a mejorar la salud física y mental de las y los beneficiarios, con apoyo de la Red Social. | Reserva y privacidad de sus datos personales.<br>Entrega del apoyo económico a través de un representante, en el caso de que la o el beneficiario no pueda acudir personalmente a recibirlo por imposibilidad física, enfermedad o discapacidad. | No hacer uso indebido (venta, préstamo o uso con fines partidistas o electorales, entre otros) del documento que lo acredita como beneficiario(a) del programa. |
| Servicios y apoyos para atenuar los riesgos por pérdidas en el ingreso o salud, como pueden ser: promover la obtención de la credencial del Inapam, promover el acceso a los servicios de salud (seguro popular) y promover la atención a la salud. | A realizar sus trámites de comprobación de supervivencia o actualización de sus datos en su domicilio, si no cuenta con un representante asignado y por razones de salud no pueda acudir a ninguna de las sedes de atención, siempre y cuando lo solicite telefónicamente con al menos 30 días de anticipación a la fecha límite de realización del trámite. | |

**Programa Nacional México Sin Hambre (pnmsh) 2014-2018**, formalización de la cnch, determina la estrategia en el nivel nacional para la lucha contra la pobreza extrema de alimentación. Fija en sus líneas de acción impulsar el Sistema de Pensión Universal para Adultos Mayores y suplementar a la población infantil, de mujeres embarazadas y lactantes, así como pam con micronutrimentos. La

única acción que tiene como población objetivo a las PAM es la Pensión para Adultos Mayores. El PNMSH se conforma por seis objetivos:

1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuadas de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación;
2. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez;
3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas;
4. Minimizar pérdidas poscosecha y de alimentos durante el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización;
5. Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación; y
6. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Los objetivos, estrategias y líneas de acción que dentro del PNMSH tienen como beneficiarios directos a los adultos mayores son:

| Objetivo | Estrategia | Línea de acción |
|---|---|---|
| 1. Cero hambre a partir de una alimentación y de una nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación. | 1.4 Incorporar a esquemas formales de seguridad social a la población que vive en condiciones de pobreza extrema de alimentación. | 1. Impulsar el Sistema de Pensión Universal para Adultos Mayores que no cuentan con ingreso mínimo que proteja su bienestar económico. |
| 2. Disminuir la desnutrición infantil aguda crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez. | 2.2 Prevenir la desnutrición. | 3. Suplementar a la población infantil, mujeres embarazadas y lactantes, así como adultos mayores con micronutrientes (zinc, vitamina A, hierro). |

## Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH)

### *Antecedentes*

En México, la CNCH no es la primera estrategia impulsada para el combate a la pobreza y la pobreza alimentaria. El primer presidente en tratar de eliminar el hambre fue José López Portillo; durante su administración se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que buscaba conseguir la autosuficiencia alimentaria del país, extender el mercado interno[8] y elevar los ingresos y la productividad del campesino pobre (Barajas, 2002). Asimismo, se construyó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar). Con ésta se asu-

[8] Objetivo que se ha desechado en los programas actuales al respecto.

me por primera vez el combate a la marginación como objetivo explícito. Según López Portillo, la Coplamar "es simplemente un sistema de optimización de recursos establecidos e identificados por su destino específico: servir a los marginados, al que habrán de concurrir todas las entidades, prácticamente todas tienen acción en esta área".[9] Es decir, que el problema de la pobreza se relacionaba con el funcionamiento del conjunto del sistema económico. En este sentido, detectar las demandas sociales de los sectores pobres que estaban al margen de la acción pública para encauzarlas administrativamente era más importante que solucionarlas y de esa manera no se provocara una inestabilidad social (Barajas, 2002).

A pesar del apoyo otorgado por el presidente, los resultados de la campaña fueron poco alentadores. Durante 1980 se revisó en Presidencia el avance del programa y se supo que a lo largo de los primeros tres años no había avanzado. Al final no se realizó una evaluación de los resultados de las acciones y obras promovidas por la Coplamar. Valencia Lomelí y Aguirre Riveles mencionan que mostró "duplicidad de funciones y dispendio" (cit. en Barajas, 2002: 80).

Posteriormente, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), puesto en marcha el 2 de diciembre de 1988 por Carlos Salinas de Gortari, fue constituido para solventar los problemas de niveles de vida deprimidos existentes en las zonas urbanas y regiones rurales del país. Para ello se conformó la Comisión Nacional del Programa de Solidaridad, cuyo objetivo era crear espacios de concertación en los que las comunidades ayudarían en la definición y ejecución de las acciones y programas de gobierno. La Comisión se encargaba de coordinar los esfuerzos del gobierno federal en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en donde una de las tareas a realizar era generar Convenios Únicos de Desarrollo con las entidades federativas, cuyo fin era construir proyectos conjuntos de inversión productiva. Todo ello quedó enmarcado en el Programa Nacional de Desarrollo 1989-1994 (Barajas, 2002). Los resultados de los programas de atención focalizada que se implementaron bajo el Pronasol fueron de corto plazo, ya que si bien existió un avance en la atención a los rezagos sociales, él mismo no resistió la crisis de 1995. La contracción económica demostró que sin un crecimiento vigoroso y sostenido, integrando a las cadenas productivas, creando empleo bien remunerado y, sobre todo, generando riqueza, era imposible reducir de forma permanente el problema de pobreza y marginación (De la Cruz, 2013: 4), lección que lamentablemente no se recuperó en la actual CNCH.

El ejemplo más reciente es el del Paquete Alcance, puesto en marcha durante el sexenio del presidente Vicente Fox, que tuvo como objetivo atender a la población que vivía en las comunidades más dispersas, pequeñas y pobres de México. Esta iniciativa fue modificada para alinearse con la política social que había demostrado efectividad hasta entonces, Progresa-Oportunidades. El Paquete Alcance tuvo que ser modificado y hoy en día funciona como el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), el cual atiende a la población rural que no ha sido cubierta por el

[9] Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, 99.

Programa Oportunidades, otorgando transferencias alimentarias a cambio de recibir servicios de salud.

## *¿Qué es la Cruzada Nacional Contra el Hambre?*

La CNCH es el nombre que recibe la estrategia de política social que "pretende una solución permanente a un problema que existe en México: el hambre".[10] Para la Cruzada, el hambre se define como la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria. Esta definición de hambre considera tanto el ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo –que representa el costo de una canasta de alimentos mínimos necesarios para tener una nutrición adecuada–, como la carencia de acceso a la alimentación, que se basa en el concepto de inseguridad alimentaria. En México, la medición multidimensional de la pobreza se aproxima al concepto de seguridad alimentaria a través de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria, definiendo la carencia de acceso a la alimentación como aquellas personas con inseguridad alimentaria moderada o severa. La población objetivo de la Cruzada es justamente aquella que tiene hambre, es decir, que enfrenta una situación de pobreza extrema alimentaria. Esto significa que la CNCH está dirigida a las personas que reportan no tener los ingresos ni el acceso a alimentos.[11] Priorizar la atención del hambre tiene sentido, pues con el hambre las otras carencias difícilmente se pueden superar.

## *Componentes de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*

Para lograr las metas puestas en el decreto presidencial de la CNCH, se establece la necesidad de vincular los estados y municipios con la población beneficiaria en un mecanismo denominado Sistema de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, que tiene cinco objetivos:

1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación;
2. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez;
3. Aumentar la producción de alimentos, el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas;
4. Minimizar las pérdidas poscosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización; y
5. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

[10] CNCH, ¿Qué es la Cruzada?
[11] CNCH, Población Objetivo de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

### *Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre*

La Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Contra el Hambre[12] se creó con objeto de coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada. Tales acciones consisten en:

- Ajustes en el diseño de los programas;
- Ajustes en la focalización o cobertura de los programas; e
- Implementación de acciones eficaces de coordinación.

Esta Comisión sesiona periódicamente y está integrada por representantes de las siguientes secretarías: Desarrollo Social; Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y Turismo; así como de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

### *Consejo Nacional de la Cruzada Contra el Hambre*

Es una instancia incluyente para el diálogo de los sectores público, privado y social, con el fin de generar acuerdos para fortalecer, complementar y, en su caso, mejorar las líneas de acción y cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la Cruzada Contra el Hambre. Los integrantes de este Consejo son el secretario de Desarrollo Social, quien lo preside; representantes de organizaciones de los sectores social y privado; de instituciones académicas, y de organismos e instituciones internacionales. Los gobernadores de los estados de la República y el jefe de gobierno del Distrito Federal serán invitados permanentes del Consejo.[13] Éste debe tomar en consideración dentro de sus sesiones las siguientes temáticas:

- Generación de ingresos en población en situación de pobreza;
- Alimentación, nutrición, abasto y comercialización de alimentos eficiente y oportuna de las personas en situación de pobreza;
- Acceso a servicios de salud y educación de la población en situación de pobreza;

[12] Presidencia de la República, Preguntas frecuentes sobre la Cruzada Nacional Contra el Hambre.
[13] Ibíd.

- Vivienda y dotación de infraestructura social básica;
- Impulso de la producción agrícola en el campo mexicano;
- Fomento de la participación social y comunitaria en la Cruzada Contra el Hambre; y
- Mecanismo de monitoreo y evaluación de la Cruzada Contra el Hambre.

### *Comités comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales*

Con la finalidad de articular la participación social en la CNCH y los programas que convergen en ésta, se promoverá la integración de comités comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales, los cuales participarán en su proceso de instrumentación y supervisarán el cumplimiento real de los objetivos y la transparencia de las acciones implementadas.[14]

### *Consejo de Expertos de la Cruzada Contra el Hambre*

Se integra con el objetivo de coadyuvar en la elaboración de propuestas y recomendaciones no vinculantes tendientes a asegurar una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y acceso a la alimentación. Este Consejo se compone por un secretario técnico ejecutivo, designado por la Sedesol, encargado de coordinar los trabajos del Consejo y al menos diez miembros académicos electos por su trayectoria profesional y prestigio en temas relacionados con los objetivos establecidos en el Sistema, mismos que serán invitados por la Sedesol para integrar el Consejo. Los expertos deben formar parte de una institución académica reconocida nacional e internacionalmente, contando con publicaciones sobre pobreza, población indígena, alimentación, nutrición, producción y temas similares o vinculados con los anteriores.

Como puede verse, la CNCH dirigió esfuerzos a la generación de normatividad para el desarrollo de la estrategia. No obstante, fue hasta el 30 de abril de 2014 –dos años después de la puesta en marcha de la CNCH– la publicación del PNMSH 2014-2018 en el *Diario Oficial de la Federación*:

> El Programa Nacional México Sin Hambre es la formalización, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, y establece la ampliación a todo el territorio nacional de la estrategia […]. El programa corresponde a una estrategia de trabajo coordinado del gobierno federal para atender, desde una perspectiva multidimensional y teniendo como eje la carencia de alimentación, la pobreza extrema de alimentación de poco más de 7 millones de personas. El

[14] Ibíd.

programa busca asegurar el acceso a alimentos suficientes y de calidad para su población objetivo, prevé impulsar la producción de alimentos en las zonas marginadas, al tiempo que sienta las bases para que la población objetivo disfrute de sus derechos sociales.[15]

## Política pública para pam en el Distrito Federal[16]

En este apartado se señalan los dos principales instrumentos de planeación de política pública que existen en el Distrito Federal con enfoque de derechos humanos y que son aplicables –o debieran serlo– para todas las instancias del gobierno local, a saber, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF). Cabe mencionar que no se profundiza en el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores del Distrito Federal porque ha sido objeto de múltiples análisis y valoraciones tanto de investigadores como de instancias encargadas de dar seguimiento a la política pública, como el Evalúa DF, y, sobre todo, porque lo que interesa en este estudio es abordar y analizar el andamiaje sobre el que se inscriben los programas mencionados para dimensionar el lugar en el que se encuentran los esfuerzos del diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. No obstante se refiere, ya que es piedra angular de la política pública para personas mayores en el Distrito Federal.

**Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018**, entró en vigor el 12 de septiembre de 2013 y se fundamenta en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal que establece que la planeación se llevará a cabo como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal y cumplir fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Contiene directrices del desarrollo social, económico y sustentable, protección civil y ordenamiento territorial, respeto de los derechos humanos y perspectiva de género de la entidad, así como de políticas en materia de desarrollo metropolitano, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años. Está integrado por cinco ejes y ocho enfoques transversales:

[15] "Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018", en *Diario Oficial de la Federación,* 30 de abril de 2014 <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014>.

[16] Posterior a la elaboración de este estudio, se ha dado el nombre oficial de Ciudad de México al entonces llamado Distrito Federal, como parte del proceso de su reforma política que incluye la elaboración de una Constitución local.

| Ejes del PGDDF 2013-2018 | Enfoques transversales |
|---|---|
| 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano | - Derechos humanos |
| 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana | - Igualdad de género |
| 3. Desarrollo económico sustentable | - Participación ciudadana |
| 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura | - Transparencia |
| 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción | - Innovación |
| | - Ciencia y tecnología |
| | - Sustentabilidad |
| | - Desarrollo metropolitano |

Cabe mencionar que el PGDDF 2013-2018 se realizó a partir de una amplia participación de las y los habitantes de la ciudad, a través de una consulta pública; por lo tanto, se orientó a atender los problemas de quienes viven y transitan en la urbe y con un enfoque de derechos, que busca garantizar el ejercicio pleno de todos los derechos por parte de todas las personas. Las PAM están consideradas de manera explícita en los ejes 1, 2 y 4 con objetivos, metas y/o líneas de acción que a continuación se sintetizan en lo que les corresponde.

El Eje 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano "adopta un enfoque de derechos con el objetivo de reducir la exclusión y la discriminación y aumentar la calidad de vida de las y los habitantes de la Ciudad de México. Los objetivos, metas y líneas de acción planteados en este eje buscan transformar a la Ciudad de México en una Capital Social, a través de la promoción colectiva y corresponsable de los derechos humanos" (Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 2013: 6). Se basa en el Diagnóstico de Derechos Humanos (DDH) que se llevó a cabo en la Ciudad de México en 2008 y en el cual se identificaron las principales carencias, así como los grupos mayormente discriminados, para los que se elaboraron líneas de acción específicas en el PDHDF. Entre los grupos de población identificados como mayormente discriminados, y para los que es necesario el diseño de estrategias de atención específica, se destacan, entre otros, las PAM. Cuenta con las siguientes áreas de oportunidad:

| **Eje 1 Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano*** | | |
|---|---|---|
| **Área de Oportunidad 1 Discriminación y Derechos Humanos** | | |
| **Objetivo** | **Metas** | **Líneas de acción** |
| 1. Realizar acciones que permitan el ejercicio pleno de los derechos de las personas, independientemente de su origen étnico, condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud, de edad, discapacidad, sexo, orientación o preferencia sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situación de calle, entre otras, para evitar bajo un enfoque de corresponsabilidad la exclusión, el maltrato y la discriminación.<br><br>4. Facilitar el goce y disfrute de programas y servicios del Gobierno del Distrito Federal, evitando la discriminación por el origen étnico, condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud, de edad, discapacidad, sexo, orientación sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situación de calle, entre otras, de las personas, en estricto apego a las normas de los programas sociales. | Eliminar las prácticas discriminatorias que generan exclusión y maltrato.<br><br>Reforzar el diseño, la legislación y la implementación de las políticas, programas y servicios de apoyo a la población para evitar la exclusión, el maltrato y/o la discriminación hacia las personas bajo un enfoque de corresponsabilidad social.<br><br>Lograr la certificación del Distrito Federal como "Ciudad Amigable".<br><br>Diseñar e instrumentar un programa de capacitación de carácter obligatorio en materia de derechos humanos y género a todas las personas servidoras públicas que brindan atención directa a la población, a fin de garantizar un trato digno y respetuoso.<br><br>Elaborar documentos de identificación de las personas en situación de vulnerabilidad, que faciliten el acceso a los programas sociales y servicios del Gobierno del Distrito Federal, así como la realización de los trámites en diferentes instancias. | Son muchas las líneas de acción que corresponden a PAM como parte de los otros grupos vulnerables:<br><br>- Diagnóstico sobre la exclusión y el fenómeno discriminatorio en la Ciudad de México.<br><br>- Difusión y promoción de mecanismos de denuncia y exigibilidad de derechos, incluidos el de la inclusión, la igualdad y la no discriminación, así como la transparencia de los programas que permitan establecer modificaciones a las políticas públicas y mantener actualizados los reportes.<br><br>- Avanzar en la formación continua de personas servidoras públicas para que desarrollen acciones bajo un enfoque de no discriminación y equidad.<br><br>- Trabajar en conjunto con sociedad civil actividades orientadas a la incidencia en políticas públicas basadas en investigación, con enfoque de derechos y a favor de los grupos en situación de vulnerabilidad.<br><br>- Fortalecer una cultura en la que se eviten prácticas discriminatorias en donde los prejuicios, estereotipos y estigmas promuevan la exclusión y el maltrato.<br><br>- Armonizar la legislación para garantizar la permanencia y universalidad de los programas para grupos vulnerables sin dejar de aplicar medidas positivas y compensatorias o acciones afirmativas a favor de personas discriminadas.<br><br>- Reforzar y desarrollar programas sociales de atención para las personas excluidas, maltratadas o discriminadas por cualquier motivo, incluyendo la edad.<br><br>- Promover una cultura de corresponsabilidad social entre las personas participantes de los programas sociales.<br><br>- Promover las acciones comunitarias y la coinversión social dentro de los programas sociales, a favor de las personas en situación de pobreza y exclusión, así como de grupos vulnerables: mujeres, adultos mayores, indígenas, niñas y niños, jóvenes y personas con discapacidad, entre otros. |

| **Área de Oportunidad 2 Salud** | | |
|---|---|---|
| **Objetivo** | **Metas** | **Líneas de acción** |
| 1. Reducir la incidencia de enfermedades crónico-degenerativas.<br><br>2. Lograr el ejercicio pleno y universal del derecho a la salud. | Mejorar la calidad de los servicios de salud para la atención de las enfermedades crónico-degenerativas. | - Asegurar a toda la población igual acceso a los servicios existentes ante la misma enfermedad crónico-degenerativa.<br>- Reforzar la infraestructura de atención domiciliaria, para acercar a las adultas y los adultos mayores, grupos étnicos y mujeres la atención de las enfermedades crónico-degenerativas.<br>- Promover la prevención y atención a la salud de la población infantil, adolescente, mujeres, adultas y adultos mayores de las comunidades indígenas y de los pueblos originarios del Distrito Federal, utilizando la medicina tradicional. |
| **Área de Oportunidad 3 Educación** | | |
| **Objetivo** | **Metas** | **Líneas de acción** |
| 2. Aumentar la equidad en el acceso a una educación formal, consolidando los derechos asociados a la educación y programas de apoyo institucional, con estándares de calidad y abatir la deserción escolar, con especial atención hacia las personas en desventaja y condiciones de vulnerabilidad. | Generar mecanismos para que las personas en edad de estudiar a lo largo de su ciclo de vida, y las que están en situación de vulnerabilidad por su origen étnico, condición jurídica, social o económica, condición migratoria, estado de salud, edad, sexo, capacidades, apariencia física, orientación o preferencia sexual, forma de pensar, situación de calle u otra, accedan a una educación con calidad, con énfasis en la educación básica y media-superior. | - Establecer e institucionalizar otros programas específicos de atención educativa a personas en condiciones de vulnerabilidad o necesidades educativas especiales, entre tales PAM.<br>- Buscar esquemas de coordinación, concurrencia y colaboración con el gobierno federal y otros actores institucionales, nacionales e internacionales, para mejorar el acceso de personas en desventaja y/o condiciones de vulnerabilidad a una educación con calidad. |
| **Área de Oportunidad 4 Cultura** | | |
| **Objetivo** | **Metas** | **Líneas de acción** |
| 1. Consolidar a la Ciudad de México como un espacio multicultural abierto al mundo, equitativo, incluyente, creativo y diverso, donde se promueve la implementación de políticas culturales participativas al servicio de la ciudadanía, del desarrollo sostenible y del mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de sus habitantes. | Aumentar el acceso y la participación de la población del Distrito Federal en los servicios y bienes culturales y naturales y promover el bienestar a partir de la gestión del patrimonio y la diversidad cultural de sus habitantes.<br><br>Ampliar la cobertura del uso cultural del espacio público en la Ciudad de México, a partir de acciones de intervención cultural comunitaria. | Nada dirigido en específico a PAM, todas a la población capitalina, por lo que consideramos que incluye a las primeras:<br>- Promover oferta cultural.<br>- Fomento a la lectura.<br>- Implementar acciones que promuevan el desarrollo cultural comunitario como herramienta para fortalecer el tejido comunitario.<br>- Promover y ampliar el patrimonio cultural y natural de la ciudad para fortalecer el derecho a la memoria, el sentido de pertenencia, la convivencia y el reconocimiento a la diferencia. |

| | | |
|---|---|---|
| 2. Realizar acciones que garanticen el ejercicio pleno de los derechos culturales de las personas, así como el reconocimiento de la propia cultura para fortalecer la base del capital social y ejercer sus capacidades creativas y críticas.<br><br>3. Promover, conservar y divulgar el patrimonio cultural y natural, con el propósito de fortalecer los vínculos de identidad, la apropiación de la herencia cultural y de la cultura contemporánea de la población capitalina. | Mejorar y ampliar los programas para la visibilidad, valoración, uso y disfrute del patrimonio cultural y natural del Distrito Federal. | |
| **Área de Oportunidad 5 Violencia** | | |
| **Objetivo** | **Metas** | **Líneas de acción** |
| 2. Atender de manera expedita, diligente y con calidad y calidez a las víctimas de cualquier tipo o modalidad de violencia. | Fortalecer modelos integrales para la atención específica de mujeres, personas mayores, niñas y niños, indígenas, jóvenes, personas en situación de calle y la población LGBTTTI que sean víctimas de violencia.<br><br>Establecer un sistema de recolección, procesamiento, análisis y difusión de la información producida por los entes públicos del Gobierno del Distrito Federal en materia de violencia. | - Establecer protocolos integrales para la atención a víctimas de violencia en todas las instancias con atribuciones en la materia.<br><br>- Fortalecer la coordinación interinstitucional para optimizar la atención a las víctimas de la violencia.<br><br>- Generar información desagregada sobre las personas que son víctimas de violencia considerando etnia, edad, sexo, preferencia u orientación sexual y situación de calle que permita la mejor atención de la problemática asociada a violencia.<br><br>- Difundir los datos y resultados que se obtengan del sistema de recolección de información en esta materia y retomarlos como un insumo para la elaboración y evaluación de programas sociales y políticas públicas. |
| **Área de Oportunidad 6 Alimentación** | | |
| **Objetivo** | **Metas** | **Líneas de acción** |
| 1. Contribuir a la consecución de seguridad alimentaria y una menor malnutrición de los habitantes de la entidad, en particular en función de su origen étnico, condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud, de edad, discapacidad, sexo, orientación o preferencia sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situación de calle, entre otras. | Incrementar el acceso a alimentos nutritivos, balanceados y de buena calidad por parte de la población del Distrito Federal.<br><br>Disminuir los índices de desnutrición, obesidad y desequilibrios alimentarios de la población del Distrito Federal. | - Garantizar que las y los adultos de 68 años o más cuenten con una seguridad económica básica que les permita la adquisición de los alimentos que requieren.<br><br>- Establecer o reforzar estrategias para la atención de la anemia en las PAM. |

| **Área de Oportunidad 7 Empleo con Equidad** | | |
|---|---|---|
| **Objetivo** | **Metas** | **Líneas de acción** |
| 1. Ampliar el acceso de la población del Distrito Federal a trabajos dignos, con protección social, pleno respeto a los derechos laborales y sin discriminación por su origen étnico, condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud, de edad, discapacidad, sexo, embarazo, orientación o preferencia sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situación de calle, entre otras. | Promover la creación de trabajos dignos en el Distrito Federal, especialmente para los grupos sociales que tienen más dificultades para obtenerlos.<br><br>Reforzar los programas y acciones institucionales para mejorar la empleabilidad de las personas en condiciones vulnerables. | - Ampliar las oportunidades laborales para PAM, personas con VIH y personas con discapacidad.<br><br>- Difundir los apoyos fiscales que los distintos ámbitos de gobierno otorgan a las personas empleadoras que generan fuentes de trabajo para las personas vulnerables por su origen étnico, condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud, de edad, discapacidad, sexo, orientación, identidad o preferencia sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situación de calle, entre otras.<br><br>- Ampliar y diversificar los programas de capacitación para el trabajo, con impulso a la certificación de la competencia laboral y enfoques particulares hacia las personas en condiciones vulnerables por su origen étnico, condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud, de edad, discapacidad, sexo, orientación, identidad o preferencia sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situación de calle, entre otras. |

* En el cuadro se sintetizan de manera agregada componentes del PGDDF 2013-2018, el cual no está elaborado con una metodología de marco lógico que nos obligue a respetar el numeral. Los únicos números que corresponden son los que refieren los objetivos, esto para facilitar las consultas de la fuente original al lector (Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 2013: 14-47).

El Eje 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana "pretende impulsar la reforma política para lograr que la Ciudad cuente con una constitución local, que fortalecerá las relaciones de coordinación y vinculación entre las Delegaciones y el Gobierno central, así como mejorar las políticas de prevención del delito, seguridad pública, procuración de justicia y gestión del riesgo, a fin de fortalecer el tejido social, la paz y la tranquilidad" (Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 2013: 6).

| **Eje 2 Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana*** | | |
|---|---|---|
| **Área de Oportunidad 3 Seguridad en Espacios Públicos** | | |
| **Objetivo** | **Metas** | **Línea de acción** |
| 1. Garantizar, en coordinación con las delegaciones, que el acceso y uso del espacio público se lleve a cabo con el mínimo de impactos negativos a terceras personas, tanto en actividades de comercio como en concentraciones masivas en eventos religiosos, culturales y deportivos, y que toda expresión política y social sea atendida de manera respetuosa y pueda canalizar sus demandas. | Fortalecer y ampliar los mecanismos de coordinación interinstitucional y delegacional para el manejo adecuado de concentraciones masivas (culturales, religiosas, deportivas, políticas y sociales) en materia de prevención de riesgos y seguridad. | - Aumentar la seguridad y accesibilidad en los espacios públicos para garantizar la apropiación por parte de la sociedad de los mismos, considerando las condiciones específicas de mujeres, niñas y niños, adultos mayores y personas con discapacidad. |

* En el cuadro se sintetizan de manera agregada componentes del PGDDF 2013-2018, el cual no está elaborado con una metodología de marco lógico que nos obligue a respetar el numeral. Los únicos números que corresponden son los que refieren los objetivos, esto para facilitar las consultas de la fuente original al lector (Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 2013: 47-63).

En tanto, el Eje 4. Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura "procura desarrollar una ciudad dinámica, compacta, policéntrica y equitativa, que potencie las vocaciones productivas y fomente la inversión, y que contemple una planeación urbana y un ordenamiento territorial a partir de una visión metropolitana sustentable" (Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 2013: 6).

| **Eje 4 Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura*** | | |
|---|---|---|
| **Área de Oportunidad 6 Vivienda** | | |
| **Objetivo** | **Meta** | **Línea de acción** |
| 1. Atender las necesidades de vivienda de la población de bajos ingresos de la capital, brindando oportunidades económicas y sociales para su adquisición y haciendo énfasis en los atributos del derecho a una vivienda adecuada y digna. | Ampliar, bajo una perspectiva de género, la cobertura de los programas de mejoramiento de vivienda, preferentemente dirigida a la población residente de bajos recursos económicos, en condiciones de vulnerabilidad y en situación de riesgo. | - Diseñar los créditos y la asesoría técnica adecuados para el mejoramiento de vivienda orientada a las familias que habitan en situación de riesgo, que están en condiciones de vulnerabilidad, a las PAM y a las mujeres. |

* En el cuadro se sintetizan de manera agregada componentes del PGDDF 2013-2018, el cual no está elaborado con una metodología de marco lógico que nos obligue a respetar el numeral. Los únicos números que corresponden son los que refieren los objetivos, esto para facilitar las consultas de la fuente original al lector (Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 2013: 94-121).

**Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF)**, tiene objetivos, estrategias y líneas de acción sobre 15 derechos y 10 grupos de población en 34 capítulos que se analizaron en el ejercicio del DDH de la Ciudad de México en 2008. Contiene 2412 líneas de acción sobre políticas públicas, coordinación interinstitucional, propuestas legislativas e incluso presupuestales que deberían implementarse en el corto (2010), mediano (2012) y largo plazo (antes de 2020). También se determinan las entidades públicas responsables y corresponsables de su ejecución.

Cuenta con fundamento legal que lo hace obligatorio a las dependencias que involucra desde 2009, además de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) da seguimiento a ello. Desde 2010 se comenzó a poner en práctica y a considerar en los presupuestos gubernamentales. Tiene un Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSyE) que se basa en los Espacios de Participación (EP), en los que confluyen gobierno, academia y sociedad civil por cada capítulo, ya sea de derechos humanos o de grupo de población vulnerable. Cuenta asimismo con una Secretaría Técnica (ST) desde donde se realiza el trabajo operativo.[17] Todo el PDHDF quedó formalmente sustentado en 2011 en la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. El capítulo 27 del PDHDF corresponde a las PAM y está estructurado en nueve apartados, el primero relacionado con aspectos legislativos, los siguientes siete con derechos humanos, que a partir del diagnóstico se consideraron prioritarios, y el último con indicadores. A continuación, una tabla que resume su justificación:

| **Derechos/temas** | **Diagnóstico de Derechos Humanos 2008** |
|---|---|
| Legislación y políticas públicas integrales para las PAM | El D.F. cuenta con la Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores, que no consagra mecanismos efectivos de exigibilidad de derechos para las PAM y no existe armonización de esta ley y otras leyes o normas que establecen servicios o materializan los derechos de las PAM.<br><br>El Instituto para la Atención de Adultos Mayores (IAAM) se ha dedicado a desarrollar acciones respecto del programa de pensión alimentaria, principalmente, y desarrolla otros 10 programas de atención, enfocando menos esfuerzos a la coordinación entre las instancias gubernamentales competentes, y a la difusión, reconocimiento y ejercicio de los derechos de las PAM.*<br><br>Se carece de un diagnóstico sobre la situación en que se encuentra el goce de los derechos de las PAM que considere los más altos estándares de disfrute y exigibilidad de derechos, o de la eficacia o ineficacia de las políticas públicas diseñadas para las PAM. |
| Derecho a la educación de las PAM | No obstante que el D.F. cuenta con la tasa más baja de analfabetismo en este grupo de población, lo cierto es que la mayoría de las personas mayores de 60 años tienen un nivel educativo bajo, lo que es relevante en la medición de la pobreza, ya que a menor escolaridad, menos oportunidades de autosuficiencia tienen. |
| Derecho al trabajo y derechos humanos laborales de las PAM | Es necesario tener en cuenta las características de esta población, pues no siempre es posible que desempeñen cualquier trabajo, ya que en ocasiones presentan alguna discapacidad que no les permite desarrollar ciertas labores.<br><br>Por otra parte, las y los empresarios o empleadores que contratan a PAM, tanto en el sector público como privado, lo hacen sin garantizar su acceso a la seguridad social, el pago de prestaciones de ley, y en muchos casos, sin tener en cuenta su género, edad, ni su experiencia laboral y/o profesional previa. Esto se traduce en actos de discriminación, sea por negación del derecho al acceso al trabajo, o por permitirlo pero no en condiciones de igualdad con el resto de la población.<br><br>La pobreza en este grupo de población aumenta, al aumentar su número y afecta más a las mujeres mayores, ya que han ganado menos dinero por su trabajo durante su vida, han tenido menos capacidad de ahorro, y suelen vivir más años que sus parejas. |

[17] Para más información sobre los antecedentes y la historia del PDHDF se recomienda ver, desde la perspectiva de la sociedad civil involucrada <http://www.vigilatusderechosdf.org.mx/home/?page_id=5>.

| | |
|---|---|
| Derecho a la salud de las PAM | El derecho a la salud de las PAM, en muchas ocasiones, se les niega atención médica y en instituciones del sector público reciben atención de baja calidad y malos tratos al realizar alguna gestión; la atención, asesoría y apoyo que reciben no es de personal especializado en geriatría. |
| Derecho a una vida libre de violencia de las PAM | Es común que las personas mayores sean despojadas de su patrimonio por sus propios familiares, lo que les confina a instituciones de asistencia o al ámbito doméstico en condiciones que no favorecen que decidan, sean tomados en cuenta y se respete su autonomía e integridad física, psicológica y moral, lo que impacta en limitar su participación, convivencia, integración y vida digna. Muchas veces los distintos tipos de violencia que viven (física, psicológica, económica, patrimonial, sexual) no se denuncian por la ausencia de mecanismos efectivos y recursos de diversa índole para hacerlo. Todo ello los hace más vulnerables ante el crimen. |
| Derecho a la participación de las PAM | Deben ser las PAM las que participen en decisiones que afectan su vida, como solicitar su ingreso a alguna institución asistencial púbica o privada.<br><br>La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del D.F. crea al Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, como un órgano honorario de consulta, asesoría y evaluación de acciones de concertación, coordinación, planeación y promoción necesarias para favorecer la plena integración y desarrollo de las PAM pero que no ha contribuido a que las acciones de gobierno y sociedad incorporen los principios internacionales en la materia. |
| Derecho a la igualdad y no discriminación de las PAM | A las PAM se les asocia con atributos negativos como enfermedad, improductividad, ineficiencia, infantilización y decadencia en general. Tales estereotipos contribuyen a que sean discriminadas, maltratadas y excluidas, tanto de ámbitos privados como públicos. |
| Derecho a la seguridad social de las PAM | La mayor parte de las PAM económicamente activas no acceden a prestaciones laborales que establece la ley porque trabajan por su cuenta.<br><br>En 2003 se aprobó la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal, que en su artículo 1 estipula que no debe ser menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal. |
| Indicadores de los derechos de las PAM | Aunque las PAM cuentan con todos los derechos humanos reconocidos en la legislación internacional y nacional, la política pública no brinda una protección específica de los derechos de este grupo de población, "se centran en medidas de tipo asistencial, como la pensión alimentaria, y no consideran otros aspectos, como el fomento al empleo, la atención a la salud y nutrición, la seguridad económica, o el acceso a la vivienda y a la educación" (Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008: 774).<br><br>Es necesario diseñar políticas integrales para PAM, en especial para mujeres. Ello requiere una mayor coordinación entre instancias de gobierno, en particular de la Secretaría de Desarrollo Social, el DIF-D.F., la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, las delegaciones políticas y las instancias de la sociedad civil, de la iniciativa privada y de la asistencia social. |

* El documento señala atribuciones del IAAM bastante amplias: además de dar seguimiento a las solicitudes de pensión alimentaria para las PAM, debe promover la difusión, reconocimiento y ejercicio de los derechos de las PAM, así como establecer instrumentos de colaboración con las instancias de la Administración Pública del Distrito Federal, a que propicien una atención integral; la realización de estudios y diagnósticos sobre la situación social y familiar de las PAM, y la promoción de acciones y programas en materia de salud, capacitación y sensibilización de las y los servidores públicos y el personal de las instancias competentes, formación y fortalecimiento de redes sociales de apoyo para las PAM (Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008: 768-769).

En los siete apartados relativos, el capítulo de los Derechos de las Personas Adultas Mayores incluye 68 líneas de acción, que van de la 2071 a la 2139, las cuales están orientadas por 13 estrategias que se sintetizan en el siguiente cuadro:

| Tema/derecho | Líneas y entes responsables | Objetivo y estrategia[a] |
|---|---|---|
| 27.1 Legislación y políticas integrales para las PAM | 2071-2089 | Diseñar, instrumentar y evaluar, con enfoque de derechos humanos, leyes, políticas públicas y presupuesto para las PAM que habitan o transitan por el D.F., con base en procesos de consulta y participación amplias con organizaciones de la sociedad civil y las y los integrantes del grupo de población.<br>- Implementar un plan integral de atención con enfoque de derechos humanos para las PAM.<br>- Promover una cultura de denuncia a fin de garantizar la integridad psicofísica, prevenir y atender el maltrato, violencia y explotación económica que sufren las PAM. |
| 27.2 Derecho a la educación de las PAM | 2090-2095 | Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a la educación de las PAM que habitan y transitan por el D.F.<br>- Desarrollar un programa de alfabetización para las PAM.<br>- Fomentar el acceso y permanencia de las PAM en los diferentes niveles educativos. |
| 27.3 Derecho al trabajo y derechos humanos laborales de las PAM | 2096-2100 | Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho al trabajo y derechos humanos laborales de las PAM que habitan y transitan por el D.F.[b]<br>- Promover el derecho al trabajo de las PAM en condiciones de dignidad y tomando en cuenta las características propias de su edad, género y sexo. |
| 27.4 Derecho a la salud de las PAM | 2101-2115 | Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho al disfrute del más amplio nivel posible de salud física y mental de las PAM que habitan y transitan por el D.F.[c]<br>- Fortalecer la coordinación entre las instancias federales y locales (incluyendo las delegaciones del D.F.), para mejorar la prestación de servicios de salud a las PAM que habitan o transitan por el D.F.<br>- Incrementar el acceso universal, y en condiciones de igualdad, a la atención médica y los servicios de salud, tanto física como mental de las PAM.<br>- Prevenir y disminuir la aparición prematura de enfermedades degenerativas en la población. |
| 27.5 Derecho a una vida libre de violencia de las PAM | 2116-2123 | Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a una vida libre de violencia de las PAM que habitan y transitan por el D.F.[d]<br>- Erradicar los actos y niveles de violencia familiar, social e institucional que sufren las PAM.<br>- Promover estructuras y mecanismos legales para atender a las PAM, víctimas de maltrato y violencia, en particular para las mujeres adultas mayores. |

| | | |
|---|---|---|
| 27.6 Derecho a la participación de las PAM | 2124-2126 | Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a la participación de PAM que habitan y transitan por el D.F.[e]<br>- Promover mecanismos de participación real y efectiva de las PAM para su incidencia en el diseño, monitoreo y evaluación de los programas de los cuales son beneficiarias o se relacionan con ellas. |
| 27.7 Derecho a la igualdad y no discriminación de las PAM | 2127-2132 | Respetar, proteger, promover y garantizar el derecho a la igualdad y a la no discriminación de las PAM que habitan y transitan por el D.F.[f]<br>- Erradicar la discriminación que sufren las PAM y que se traduce en una restricción al ejercicio y goce de sus derechos humanos. |
| 27.8 Derecho a la seguridad social de las PAM | 2133-2139 | Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a la seguridad social de las PAM que habitan y transitan por el D.F.[g]<br>- Coordinar con las instituciones federales de asistencia y seguridad social los esfuerzos locales de atención y apoyo a las PAM, a fin de crear un sistema de protección social integral para el D.F. |

[a] Lo que se resalta es a propósito de este estudio. Las referencias a los instrumentos internacionales en las siguientes notas de este cuadro las incluye el PDHDF.
[b] ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 6, 7 y 8, y OEA, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), artículos 6, 7, 8 y 17.
[c] ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 9, 11 y 12, y OEA, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), artículos 9, 10 y 17.
[d] ONU, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículos 1 y 2, y OEA, Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belem do Pará), artículo 1.
[e] ONU, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 18, 19 y 22, y OEA, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 17.
[f] ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General núm. 18, y OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San José), artículo 1.
[g] ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 9, y OEA, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), artículo 9.

### *Espacio de Participación de Personas Adultas Mayores (EP-PAM)*

Aunque hay muchos aspectos del PDHDF en los que se pudiera abundar, para efectos del presente estudio sólo falta indicar que el EP de seguimiento al capítulo 27 de Derechos de las Personas Adultas Mayores lleva un año operando de manera sistemática dando seguimiento a 13 líneas de las 68 que conforman el capítulo que priorizó de forma conjunta entre los diversos entes gubernamentales y civiles que lo conforman.[18] Esas 13 líneas de acción orientaron la propuesta de plan de trabajo,[19] al ayudar a identificar posibilidades y condiciones para poner en marcha la articulación entre entes responsables, organizaciones de la sociedad civil y Secretaría

[18] Los Espacios de Participación, como parte del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa, orientan su actuar con una metodología común que fue creada por el Comité de Seguimiento del mismo mecanismo. Para conocer más sobre funciones, lineamientos, métodos y acuerdos de estas instancias, consúltese <http://www.derechoshumanosdf.org.mx/>.
[19] Esos planes de trabajo se están concluyendo con una revisión de los resultados logrados hasta el verano de 2014, a través de los informes de los entes gubernamentales responsables.

Ejecutiva. Durante el segundo semestre de 2014, los EP del MSyE del PDHDF han realizado informes de avances, preparándose para actualizar el DDH y definir rutas de trabajo correspondientes. Cabe mencionar que nadie opina echar atrás ninguno de los instrumentos señalados en este estudio, sólo que deben ser actualizados y hacer eficiente el avance de la implementación del PDHDF a partir de registrar aprendizajes.

## Análisis e indicadores sobre la implementación de la política pública para PAM

Existen diversas propuestas de indicadores de derechos humanos; la que se presenta se sustenta en un marco conceptual y metodológico estructurado y coherente que traduce distintos estándares de derechos humanos, en este caso relativos a las personas mayores en el contexto mexicano, frente a los esfuerzos que las autoridades hacen para cumplir con sus obligaciones de respetar, promover y garantizar los derechos humanos, de acuerdo con el artículo 1 constitucional, como marco general, el cual –según se ha referido– está armonizado con el derecho internacional de los derechos humanos. Por lo tanto, esta conceptualización considera la interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos.

Los indicadores propuestos se diseñaron en cuanto herramientas para analizar y valorar de qué forma y en qué medida los programas de política pública agregan el enfoque de derechos humanos como paso necesario para que el Estado cumpla con sus obligaciones al respecto. Son de dos tipos:

a) *Estructurales:* ayudan a identificar la aceptación, intención y compromiso del Estado para aplicar medidas conformes a cumplir sus obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos; y
b) *De proceso:* contribuyen a valorar los esfuerzos de un Estado a través de la planeación y ejecución de acciones de programas y políticas públicas, que lleven a una mayor concreción de los derechos humanos. Esto implica criterios relevantes para que se aplique el derecho: disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad, calidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

Aunque los indicadores vertidos son cualitativos en su gran mayoría,[20] su análisis recupera datos estadísticos y numéricos a los que se pudo acceder por diversas vías: por medio de los programas, informes y planes de desarrollo, sectoriales y de derechos humanos accesibles a través de internet; de solicitudes de información

[20] No pretenden medir resultados ni impactos, ya que no obstante ello es deseable y necesario, aún es difícil debido a que no se cuenta con datos oficiales desagregados por sexo, género ni edad. Paralelamente son incipientes los ejercicios de planeación de política pública con enfoque de derechos humanos, incluso en el Distrito Federal donde existe el PDHDF ya referido.

pública dirigidas a las dependencias que corresponden de acuerdo con los propios programas y planes; o de estudios profesionales. Es importante mencionar que otra fuente de información valiosa fue la asistencia al EP que da seguimiento a la implementación del PDHDF. En los indicadores formulados se incluyeron los principios transversales de derechos humanos como la no discriminación y la igualdad, la rendición de cuentas, la participación, el empoderamiento y el uso máximo de los recursos disponibles.

Con esa base conceptual, retomamos metodológicamente lo que se ha dado en llamar "el desempaque de los derechos humanos" o "derechos en acción" (Serrano y Vázquez, 2013: 5-6), en el que los derechos se disgregan en sus distintos componentes o atributos, lo que permite concretar el contenido del mismo, así como su contenido esencial respecto a los estándares normativos del derecho en cuestión de acuerdo con las obligaciones del Estado.

Teniendo este marco general se partió del esfuerzo de Naciones Unidas (ACNUDH, 2012: 98 y 101) que desarrolló indicadores con base en la Declaración Universal de Derechos Humanos; y de la propuesta de la Organización de los Estados Americanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008) en la que establece lineamientos para la formulación de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, fundamentados en el Protocolo de San Salvador.

En el siguiente cuadro se refieren los indicadores creados:

| Tipo de indicador | Indicadores |
|---|---|
| *a)* Estructurales | **Institucionalización del enfoque de derechos humanos en la política pública** |
| | La política pública/programa contempla y se fundamenta en estándares internacionales de derechos humanos que tienen rango constitucional. |
| | La política pública/programa contempla acciones de gobierno que son concebidas como integrales y complementarias hacia la mejora de las condiciones de vida de las personas, en condiciones de igualdad y no discriminación. (Interrelación entre las políticas sociales y económicas.)[a] |
| | Las acciones contempladas en la política pública/programa consideran los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. |
| | La política pública/programa incorpora criterios de disponibilidad; accesibilidad y asequibilidad; calidad; adaptabilidad y aceptabilidad.[b] |
| | La política pública/programa incluye acciones que aumentan la calidad del ejercicio de la ciudadanía[c] de las personas en cuanto a su conocimiento y ejercicio de derechos; en cuanto a su sentido de pertenencia a una comunidad social y/o política (no partidista exclusivamente); en cuanto al uso y apropiación de espacios y mecanismos de participación en la vida y asuntos públicos.[d] |

| | |
|---|---|
| *b)* Proceso | **Avances en la implementación de garantías de derechos humanos**<br><br>Las metodologías de diseño de política pública (planeación, incluyendo lo presupuestario, implementación, monitoreo y evaluación) existen y se homologan de manera coherente entre las diversas instancias gubernamentales encargadas de impulsar la política social.<br><br>El diseño de la política pública/programa se basa en diagnósticos actualizados: perfil de la población objetivo, lo más desagregado posible y con posibilidades técnicas y metodológicas de llevar a cabo cruces de información.<br><br>Las acciones de la política pública/programa consideran al derecho humano con sus atributos de acuerdo a estándares internacionales.<br><br>La implementación de la política pública/programa contempla momentos, mecanismos y procedimientos que favorezcan la participación ciudadana en alguna parte del ciclo de la política (diagnóstico, planeación, implementación, monitoreo y evaluación).<br><br>Hay mecanismos de exigibilidad para que las acciones se divulguen y se exijan con participación de la sociedad civil y de las y los sujetos de derechos que involucra. |

[a] Implica las presupuestales con el principio del máximo uso de recursos y progresividad. Ello aplica a los tres poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
[b] Se trata de los elementos básicos que Naciones Unidas ha desarrollado para el cumplimiento de la obligación de garantizar. Por ejemplo, para el caso estudiado, el que haya una pensión para PAM no garantiza que exista una mejoría en el goce de los derechos a la alimentación, a la salud, a un nivel de vida adecuado, etcétera. Ello supone las capacidades institucionales administrativas, técnicas y políticas de las instancias responsables (Serrano y Vázquez, 2013: 83-98).
[c] Ello es importante porque el enfoque de derechos humanos implica reconocer a la persona como sujeto de derechos y esto a su vez abre la puerta de la autonomía de las mismas frente al poder público en el Estado democrático que se pretende ser.
[d] Factores indispensables para la cohesión social.

Con los indicadores de garantía definidos se analizan dos derechos: por un lado, el derecho a la alimentación, al ser éste considerado por la política pública federal y local como prioridad; y por otro, el derecho a la seguridad social, ya que en él se inscribe en lo local la pensión alimentaria, piedra angular tanto de la política federal como de la Ciudad de México.

## Análisis de la política pública federal para PAM con el indicador Institucionalización del enfoque de derechos humanos en la política pública

a) *La política pública/programa contempla y se fundamenta en estándares internacionales de derechos humanos que tienen rango constitucional*

El PND 2013-2018 no hace referencias que expliciten su fundamentación en tratados internacionales de derechos humanos, aunque menciona de forma reiterada el concepto de derechos humanos y reconoce compromisos adquiridos internacionalmente en la materia.

El PNDH 2014-2018 sí tiene una fundamentación normativa en los estándares internacionales y nacionales muy amplia, enlista todo, incluyendo la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.

El Pronaind 2014-2018 se propone seis objetivos con sus correspondientes estrategias para erradicar la discriminación en el país con base en la cláusula antidiscriminatoria constitucional contenida en el párrafo quinto del artículo 1.

Asimismo, el PNMSH 2014-2018 se fundamenta en instrumentos internacionales de derechos humanos, aunque no en el artículo 1 constitucional de manera explícita. Sin embargo, los programas sectoriales de las dependencias federales examinadas no contemplan en sus marcos normativos ni siquiera de modo explícito la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, y aunque en su narrativa incluyan el concepto de derechos humanos no se refleja claramente que el enfoque esté incorporado, ya que, por ejemplo, la Sedesol sigue entendiendo a las personas en las que centra su actuar como beneficiarios a los que hay que sacar de la pobreza y no como sujetos de su propio desarrollo y de derechos.

En el estudio de los programas y planes analizados se identifica una desigual fundamentación jurídica: a veces se retoman los estándares internacionales, otras se hace referencia a la reforma constitucional en materia de derechos humanos como parte del contexto, a veces todo junto, a veces nada.

b) *La política pública/programa contempla acciones de gobierno que son concebidas como integrales y complementarias hacia la mejora de las condiciones de vida de las personas, en condiciones de igualdad y no discriminación*

El Pronaind en el objetivo 5 estrategia 5.7 se propone impulsar acciones contra la discriminación por razones de edad con diez líneas de acción (Conapred, 2014: 67):

- 5.7.1 Fomentar proyectos e iniciativas que promuevan la cohesión social intergeneracional en las comunidades.
- 5.7.3 Ampliar la oferta cultural y educativa que permita la inclusión de las PAM.
- 5.7.4 Generar acciones para revalorar el respeto y trato digno de las PAM en la comunidad y familias.
- 5.7.9 Incentivar y reconocer a empresas que incorporen medidas de inclusión laboral formal y digna para personas jóvenes y adultas mayores.
- 5.7.10 Difundir las buenas prácticas de inclusión laboral y servicios públicos sin discriminación de las empresas.

El PSG –como se sabe, la Secretaría de Gobernación es la encargada de regir la política interior en todo el país– tiene múltiples menciones y encuadres de derechos humanos, particularmente en la Estrategia Transversal III. Perspectiva de Género, en la que se definen líneas de acción que contemplan a personas mayores, las

cuales se enlistan a continuación de manera sintética (*Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018:* 70, 74 y 75):

1. Para evitar la discriminación de género, se difundirán derechos de mujeres en situación de vulnerabilidad, se realizarán acciones afirmativas para erradicar la discriminación y se promoverán acciones afirmativas para dotar de identidad civil a adultas mayores, entre otras mujeres de grupos vulnerables.
2. Para garantizar una vida libre de violencia a las mujeres, se promoverá la formación de personas indígenas para la atención de adultas mayores, entre otras.
3. A fin de impulsar acciones afirmativas que fortalezcan las capacidades de las mujeres para ser partícipes de su propio desarrollo social, se diseñarán esquemas de apoyo para el trabajo de cuidado que realizan adultas mayores.

Mientras, llama la atención que el PSDS no se propone mejorar las condiciones de vida de las personas, ni de la "población" en situación de carencia o pobreza, sino proteger su bienestar socioeconómico dotándolas de esquemas de seguridad social que las protejan (*Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018:* 49).

Por su parte, el PSS se propone de manera explícita promover el envejecimiento activo, saludable, con dignidad y la mejora de la calidad de vida de las PAM.

En el caso del PNMSH, aunque con poco más de un año de retraso respecto a la CNCH, le da piso normativo, teórico, técnico y operativo a la misma.[21] Lamentablemente, de las dos estrategias que de forma explícita se dirigen a la población adulta mayor, una se concreta en la línea de acción que tanto la Sedesol como la Secretaría de Salud se proponen respecto a "1. Impulsar el Sistema de Pensión Universal para Adultos Mayores que no cuentan con ingreso mínimo que proteja su bienestar económico", y la otra es "3. Suplementar a la población infantil, mujeres embarazadas y lactantes, así como adultos mayores con micronutrimentos (zinc, vitamina A, hierro)". De este modo, las cosas interesantes desde el enfoque de derechos humanos que podría tener el PNMSH en términos de participación comunitaria, de aumento de la producción de alimentos, y promover el desarrollo económico y el empleo en las zonas con pobreza extrema de alimentación para las personas mayores quedan totalmente marginales.

En esta misma línea, el Programa Sectorial de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) no contempla acciones de gobierno integrales y complementarias hacia la mejora de las condiciones de vida de las personas en condiciones de igualdad y no discriminación intencionada explícitamente.

Cabe mencionar que se hicieron consultas de información a las diversas dependencias aludidas para conocer las acciones concretas que se impulsan para

[21] La CNCH fue anunciada por la administración del presidente Peña Nieto como "la estrategia" para atender la pobreza extrema del país. Desde sus inicios fue muy criticada, debido a que carecía, entre otras cosas, de una definición de *hambre*.

cumplir estas líneas; por desgracia, las respuestas obtenidas no dan cuenta de ninguna acción específica destinada a personas mayores, mas que la pensión alimentaria y algunos apoyos para servicios de guardería brindados por mujeres mayores. Ello pone en evidencia la ausencia de la acción real de la autoridad para llevar a cabo toda la planeación de política pública, por un lado, y por el otro, la deficiente forma de registrar y dar seguimiento a los programas que se impulsan, ya que no cuentan con datos disgregados sobre los perfiles poblacionales a los que benefician.

En ninguno de los documentos de la política federal analizados se distinguieron líneas de acción, estrategias u objetivos dirigidos a favorecer alguna acción o proceso por parte de los otros poderes de la Unión.

En el análisis efectuado se observa que entre más se va especificando la planeación de las secretarías de Estado, más se van diluyendo los elementos de derechos humanos contenidos en los planes nacionales estudiados. Por ejemplo, respecto a la igualdad y no discriminación, los planes sectoriales examinados, en el mejor de los casos, distinguen acciones a favor de las mujeres, sin definir acciones concretas respecto a otros grupos vulnerables, y cuando ello se llega a dar, la perspectiva no es claramente de derechos humanos sino de asistencia, de dar, de beneficiar.[22]

Así, aunque hay un esfuerzo de las dependencias para planear de manera correlacionada las políticas públicas para la mejora de las condiciones de vida de la población, en el caso de las PAM se reduce a la pensión para adultos que no cuenten con otro apoyo de seguridad social.

c) *Las acciones contempladas en la política pública/programa consideran los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*

El PSDS en su introducción hace referencia a elementos considerados como parte del enfoque de derechos humanos contemplados en la reforma constitucional de 2011 sin hacer alusión explícita a la misma:

> El enfoque de derechos de la política social de nueva generación asume la obligación del Estado mexicano en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos sociales y de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad recogidos en la Constitución. Por ello, la política social debe ser instrumentada y puesta en práctica por diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, requiere de los esfuerzos de los otros órdenes de gobierno, de las directrices de sus respectivos planes de desarrollo así como de sus instrumentos programáticos y recursos presupuestarios. La política social de nueva generación es una política de derechos sociales y es menester avanzar hacia la exigibilidad legal de esos derechos. Es con cambios de gran calado en las estructuras económicas y sociales como se logrará la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos sociales que la Constitución otorga a todos los mexicanos (*Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018:* 23).

[22] La única excepción es el Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación.

Lamentablemente, en las líneas de acción y estrategias no se recuperan tales elementos respecto al goce de los derechos de las personas mayores.

Los otros programas sectoriales no aluden de manera sustantiva a estos principios –sólo el de Gobernación para promover en campañas masivas la no discriminación entre hombres y mujeres.

d) *La política pública/programa incorpora los criterios de disponibilidad; accesibilidad y asequibilidad; calidad; adaptabilidad y aceptabilidad*

Todos los documentos de planeación de la política federal analizados retoman diagnósticos que recuperan datos estadísticos oficiales e incluso informes y recomendaciones de instancias internacionales relativos a derechos humanos. Sin embargo, prácticamente ninguno considera los criterios de disponibilidad; accesibilidad y asequibilidad; calidad; adaptabilidad y aceptabilidad.

A excepción del PSS, que además reconoce que hay uso ineficiente de los recursos, pues no obstante que éstos han aumentado, se receta menos, se atiende a menos personas y no se obtienen datos significativos respecto a alcanzar mejores estándares de salud en la población; y del PNMSH, que conlleva el acceso a los alimentos y distingue entre lo rural y lo urbano.

e) *La política pública/programa incluye acciones que aumentan la calidad del ejercicio de la ciudadanía de las personas en cuanto a su conocimiento y ejercicio de derechos; a su sentido de pertenencia a una comunidad social y/o política (no partidista exclusivamente); al uso y apropiación de espacios y mecanismos de participación en la vida y asuntos públicos*

El PSG reconoce que hay una baja participación ciudadana como parte de la cultura política en México (*Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018:* 11), no obstante algunos avances legislativos al respecto, por desgracia ese reconocimiento sólo se traduce en la definición de una línea de acción dirigida a favorecer la igualdad entre hombres y mujeres. Asimismo se integran algunas líneas para impulsar mecanismos de participación y coordinación entre ciudadanía y gobierno, pero nada en concreto respecto al qué, el cómo y el para qué. El PSG se refiere a la ciudadanía como un genérico que denomina a las y los ciudadanos y únicamente usa el concepto en cuanto ejercicio de derechos en la "Estrategia 1.4 Fomentar la construcción de ciudadanía de las mujeres y el ejercicio pleno de sus derechos políticos" (*Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018:* 71), estrategia que también recupera la Sagarpa, pero, al igual que Gobernación, sin acciones concretas.

Así, la cohesión social es algo que sólo aparece como una buena idea, un deseo, un recurso discursivo de moda; es una pretensión que no se acompaña de acciones que, al menos de forma intencionada, lleven a construirla, acrecentarla o recuperarla.

Por lo anteriormente expresado se puede decir que aun cuando hay planeaciones con metodología de marco lógico en el ámbito federal que intentan correlacionar

a unos y otros instrumentos de planeación, en concreto lo que se logra es una política federal en la que el *enfoque de derechos humanos* está *diluido* conforme se va particularizando el nivel de la acción gubernamental, en vez de fortalecerse en acciones específicas; *segmentado y fragmentado* entre discurso, normatividad, presupuesto y práctica gubernamental; *desconocido* por las y los servidores públicos y, aunque se planea por las dependencias apropiarse de un discurso incluyente y respetuoso de los derechos humanos con perspectiva de género, no se delinean acciones que garanticen que ello llevará a una comprensión y a una apropiación de lo que significa gobernar con perspectiva de derechos humanos; dividido en la acción gubernamental con elementos disparejos en la acción pública, en los servicios, en las funciones, lo que redunda en una política pública deficiente y poco eficaz que gasta muchos recursos financieros, humanos e institucionales con insuficientes resultados de mejoramiento de la calidad de vida de las PAM.

Las obligaciones del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el ámbito federal serán desarrolladas con las planeaciones actuales y quedarán lejos de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, particularmente de las PAM.

## Análisis de la política pública del D. F. para PAM con el indicador Institucionalización del enfoque de derechos humanos en la política pública

a) *La política pública/programa contempla y se fundamenta en estándares internacionales de derechos humanos que tienen rango constitucional*

Ni el PGDDF, ni el PDHDF se fundamentan en estándares internacionales de derechos humanos; sin embargo, ambos incluyen estándares internacionales y un enfoque de derechos humanos en todo su contenido y metodología y tienen como base conceptual el derecho internacional de los derechos humanos.

El PGDDF recupera el artículo 1 constitucional, al igual que el PDHDF; no obstante, fueron realizados antes de la reforma constitucional de 2011.

b) *La política pública/programa contempla acciones de gobierno que son concebidas como integrales y complementarias hacia la mejora de las condiciones de vida de las personas, en condiciones de igualdad y no discriminación*

Tanto el PGDDF como el PDHDF se conciben como lineamientos para la planeación del actuar gubernamental, intersecretarial, para mejorar la calidad de vida de las personas que habitan la Ciudad de México. Sólo el PDHDF define las instancias gubernamentales que deben estar a cargo de llevar a cabo las líneas de acción que proponen para PAM.

Lamentablemente, en términos de presupuestación, no hay indicios de que las líneas de acción establecidas en ambos instrumentos cuenten con recursos económicos específicos para llevarse a cabo, con excepción de la pensión alimentaria para PAM.

c) *Las acciones contempladas en la política pública/programa consideran los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*

Ambos documentos consideran los principios de derechos humanos. El PDHDF teórica y metodológicamente a profundidad, mientras que el PGDDF hace referencias menos exhaustivas.

d) *La política pública/programa incorpora los criterios de disponibilidad; accesibilidad y asequibilidad; calidad; adaptabilidad y aceptabilidad*

Ambos retoman algunos de estos criterios, pero ninguno de forma consistente, o al menos con datos accesibles para concluir que sí lo hacen.

e) *La política pública/programa incluye acciones que aumentan la calidad del ejercicio de la ciudadanía de las personas en cuanto a su conocimiento y el ejercicio de derechos; a su sentido de pertenencia a una comunidad social y/o política (no partidista exclusivamente); al uso y aprobación de espacios y mecanismos de participación en la vida y asuntos públicos*

Hay una intención y un enfoque; sin embargo, queda pendiente el reto de concretar y puntualizar de mejor manera el modo en que se lograría el aumento del ejercicio de ciudadanía. Mientras tanto, la cohesión social queda como aspiración.

## Análisis de la política pública del Distrito Federal y federal para PAM con el indicador Avances en la implementación de garantías de derechos humanos

a) *Las metodologías de diseño de política pública (planeación, incluyendo lo presupuestario, implementación, monitoreo y evaluación) existen y se homologan de manera coherente entre las diversas instancias gubernamentales encargadas de impulsar la política social*

- *Ámbito federal.* Por desgracia, ninguno de los programas sectoriales, ni el PNMSH incorporan de forma transversal el PNDH. Aunque la metodología y los intentos de seguirla son los mismos, el resultado hasta ahora no es con-

sistente en términos de favorecer la implementación, monitoreo y evaluación de las acciones que hace el gobierno federal dirigidas a las personas mayores.

- *Ciudad de México.* En el ámbito local, la política pública dirigida a PAM está regida por el IAAM y, aunque no es aún consistente entre las dependencias, hay mecanismos que ayudan a que el proceso de apropiación del PDHDF por los entes gubernamentales se vaya dando paulatinamente. No se cuenta con más información de acceso público para ahondar en este componente de indicador de proceso. No se tuvo acceso a las planeaciones sectoriales que debieron derivarse del PGDDF.

b) *El diseño de la política pública/programa se basa en diagnósticos actualizados adecuados: perfil de la población objetivo, lo más desagregado posible y con posibilidades técnicas y metodológicas de llevar a cabo cruces de información*

- *Ámbito federal.* Todos los programas parten de un diagnóstico relacionado con los temas de su competencia y con la información más actual de la situación del país; sin embargo, en la mayoría de ellos, tal como se reconoce en el Pronaind y el PNP, no se tiene un perfil lo suficientemente claro que permita orientar de manera adecuada las acciones enfocadas a grupos poblacionales específicos.
- *Ciudad de México.* Ambos programas cuentan con información diagnóstica; empero, no se tienen elementos para saber si hay cruces de información entre dependencias públicas locales.

c) *Las acciones de la política pública/programa consideran al derecho humano con sus atributos de acuerdo a estándares internacionales*

- *Ámbito federal.* Todos los programas que se revisaron cuentan con un apartado denominado Marco Normativo, en el que se enuncian los documentos de orden jurídico, en algunos casos sólo nacionales, en los que sustentan sus objetivos, estrategias y líneas de acción. En todos los casos, el primer documento en el que respaldan sus acciones es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero no siempre retoman la reforma en materia de derechos humanos de 2011, que da rango constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos y establece que todas las autoridades deben respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos.
- *Ciudad de México.* Aunque los programas analizados tienen una perspectiva y enfoque de derechos humanos, no cumplen de forma consistente garantizar el goce del derecho a la alimentación, seguridad social y participación.

d) *La implementación de la política pública/programa contempla momentos, mecanismos y procedimientos que favorezcan la participación ciudadana en alguna parte del ciclo de la política pública (diagnóstico, planeación, implementación, monitoreo y evaluación)*

- *Ámbito federal.* Al desprenderse del PND, que informa que incorporó propuestas ciudadanas que recibieron vía web, en foros de consulta, mesas sectoriales y encuestas interactivas (*Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018:* 25), estos programas se realizaron teniendo en cuenta las preocupaciones y propuestas dadas por las personas que se mostraron interesadas en participar en su elaboración. Mencionan que habrá participación por parte de organizaciones de la sociedad civil para la implementación, monitoreo y evaluación, además de que podrán generar nuevas propuestas que contribuyan a la ejecución de las líneas de acción y contemplan participación comunitaria; sin embargo, ninguno de ellos explica de qué forma se darán ambos tipos de participación.
- *Ciudad de México.* Aunque existen mecanismos de participación que funcionan, aún tienen mucho por mejorarse.

e) *Hay mecanismos de exigibilidad para que las acciones se divulguen y se exijan con participación de la sociedad civil y de las y los sujetos de derechos que involucra*

- *Ámbito federal.* Los mecanismos de exigibilidad se ven limitados por dos aspectos de la política: el primero es que los programas no cuentan con reglas de operación claras que permitan observar de manera fehaciente la implementación y el impacto de las acciones, y el segundo es que la falta de transparencia, en algunos casos, dificulta u obstaculiza por completo la rendición de cuentas por parte del gobierno y con ello la exigibilidad y justiciabilidad.
- *Ciudad de México.* No hay reglas de operación claras en ninguno de los dos instrumentos analizados que permitan observar de forma fehaciente la implementación y el impacto de las acciones, por lo que la rendición de cuentas, la exigibilidad y, por lo tanto, la justiciabilidad de los derechos humanos se obstaculiza.

## Conclusiones y recomendaciones

Con el análisis de la política pública federal desde el filtro de la política social dirigida a PAM pudieron observarse varias deficiencias dentro de su elaboración, que se ven traducidas en prácticas que resultan ineficientes e insuficientes para cumplir con los objetivos que se han establecido como parte de las metas del sexenio y

particularmente con el avance en el goce de los derechos humanos de las personas mayores. El ejemplo más claro es que ninguno de los programas, ni el PND, establecen cómo llevarán a cabo las líneas de acción que proponen, es decir, no explican mediante qué recursos y qué actividades concretas las realizarán; además, al indagar con peticiones de información a las secretarías correspondientes sobre ello, las respuestas obtenidas por parte de los entes responsables fueron incompletas o de desconocimiento acerca de los cuestionamientos.

Otro problema es que aunque todos los documentos analizados cuentan con un apartado de indicadores para medir y evaluar las acciones que proponen, éstos resultan insuficientes e inadecuados para obtener datos precisos y bien definidos, consecuencia también de la falta de claridad sobre la implementación de las estrategias y líneas de acción enunciadas a lo largo de los mismos; esto, a su vez, dificulta la evaluación del impacto real que tienen en la población objetivo que contemplan.

Destacamos que, a pesar de que en muchas ocasiones el PND, los planes sectoriales, así como el PNMSH mencionan la intencionalidad del gobierno para generar acciones que permitan el goce de derechos humanos de las personas o, en su debido caso, atender las violaciones a derechos humanos y prevenir que éstas vuelvan a suceder, no establecen acciones concretas para llevarlo a cabo; y, no obstante que su marco normativo tiene como primera referencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 1 reconoce la obligación del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, no se encuentran referencias explícitas al mismo ni se utiliza éste como punto de partida para la formulación de los planes y la implementación de las acciones determinadas con un enfoque de derechos humanos. Por otra parte, muchas estrategias que se anuncian en ellos están dirigidas a "grupos vulnerables", pero al traducirse en líneas de acción ignoran a muchos de los grupos de la población que se hallan en condiciones de vulnerabilidad, lo cual refuerza la observación[23] de que no se cuenta con un marco conceptual que permita elaborar acciones que resulten favorecedoras y pertinentes para cada grupo específico.

La CNCH presenta varias carencias en cuanto a estructuración e implementación debido, en primer lugar, a que sus estrategias y líneas de acción fueron elaboradas después de su publicación.[24] Además, cabe subrayar que la CNCH, si bien identifica como población objetivo a los 7.4 millones de personas que viven en situación de pobreza y pobreza extrema, ha sido pensada para implementarse únicamente en 400 municipios del país, por lo que la población en esa situación que habita en otros municipios de México no ha sido partícipe de ella.[25]

[23] Véase el apartado "Política Pública Federal" del Pronaind (Conapred, 2014).

[24] La CNCH se hizo pública el 21 de enero de 2013 en Las Margaritas, Chiapas, mientras que el PNMSH fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* hasta el 30 de abril de 2014.

[25] No se tiene información sobre el número de habitantes de los 400 municipios que participan en la CNCH, por lo que tampoco existe información sobre cuántas personas no están siendo atendidas por el programa.

En el *Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*, Coneval identifica varios errores del diseño de la CNCH, entre los que destacan que "el diagnóstico no especifica con claridad cuál es la problemática concreta" (Coneval, 2013: 87); aunque el marco lógico establece como objetivo la superación de la pobreza y la pobreza extrema de 7.4 millones de personas, incluir otros objetivos dentro del Decreto de Creación de la Cruzada puede ser confuso para el diseño de la estrategia (Coneval, 2013: 89) no obstante en apariencia la Sedesol genera mucha información acerca de la CNCH: "pareciera menor de lo que en realidad es, debido a que un número importante de documentos no son públicos […] no es claro el mecanismo y criterios seguidos para el establecimiento de las metas intermedias (a 2015) y, en caso de las metas sexenales, parecieran muy amplias" (Coneval, 2013: 94 y 107), entre otras cosas. Eso permite observar que, como trabajo que se constituye sobre la marcha, está incompleto, es confuso y, cosa que resulta especialmente grave, se justifica diciendo que los errores que se han tenido podrán ser reparados con las modificaciones que surjan en su implementación futura. Aunado a ello, como puede corroborarse en la Matriz Marco Lógico,[26] la CNCH no está pensada como una estrategia a largo plazo. El escenario que prevé se limita al periodo 2015-2018.

El único programa del que son beneficiarias las PAM dentro de la CNCH es la Pensión para Adultos Mayores, pero no permite identificar con claridad cuál está siendo su impacto en la vida de la población objetivo. Además, la pensión es un programa que, según ya se explicó, parte del supuesto de que las personas mayores perciben ingresos de alguna otra fuente, por lo que se les da una ayuda económica que se halla muy por debajo de la que se necesita para cubrir tan sólo las necesidades básicas alimentarias –canasta alimentaria–, la cual tiene un valor de $853.60 en zonas rurales y de $1 225.16 en zonas urbanas, y de la Línea de Bienestar –canasta alimentaria y no alimentaria–, de $1 596.39 en zonas rurales y de $2 518.65 en zonas urbanas, que con un otorgamiento bimestral de $1 600 apenas puede cubrirse –en el caso de las zonas rurales– o resulta completamente insuficiente –en las zonas urbanas–. Peor aún, cuando este programa se inscribe dentro de objetivos y estrategias encaminados a lograr la seguridad social de las personas mayores que no cuentan con garantías a este derecho humano.

Con base en lo anterior, las PAM son percibidas como personas a las que se les tiene que otorgar una ayuda complementaria y no como sujetos de derechos que deben ser provistos de herramientas y recursos para salir del estado de pobreza en el que se encuentran. Así, aunque haya mucha planeación que incorpore marcos jurídicos con estándares internacionales y que considere la reforma constitucional de derechos humanos, el programa sigue siendo asistencialista, amén de ineficiente.

Por todo lo expresado, consideramos que este Programa –de la misma forma que muchos otros que tienen y han tenido también como objetivo principal la

[26] Para mayor detalle consúltese <http://www.sedesol.gob.mx/work/models/Sedesol/Cruzada/6_MATRIZ_DE_MARCO_LOGICO_DE_LA_CNCH.pdf>.

erradicación de la pobreza y la pobreza extrema en el mundo– no cuenta con acciones pertinentes para llevar a cabo el cumplimiento de su objetivo, lo que se vuelve más grave cuando encubren en planes y programas de marcos lógicos, con un discurso de derechos humanos y se fundamentan en instrumentos internacionales que solamente enlistados no constituyen los más altos estándares establecidos en la materia.

La solución al problema de la pobreza y la pobreza extrema precisa estrategias que verdaderamente impacten la vida de las personas, ya sea promoviendo su participación en la producción de alimentos y otorgándoles recursos suficientes para que puedan adquirirlos; favoreciendo que en lo local tengan acceso al goce de sus derechos; construyendo de manera participativa opciones para incrementar sus ingresos; impulsando la creación de empleos con remuneraciones dignas y suficientes, etcétera.

El enfoque de derechos humanos no puede reducirse a las acciones que se observaron como parte de la estrategia de desarrollo social que se lleva a cabo en México liderada por la Sedesol ni a un discurso prometedor sin interés de ser cumplido y sin información sobre sus resultados.[27]

Respecto al análisis de la política pública en la Ciudad de México dirigida a las personas mayores a través del PDHDF, en su capítulo correspondiente a los derechos de este grupo de población, y del PGDDF, se puede concluir que aun cuando hay una perspectiva y un enfoque de derechos humanos en tales instrumentos de orientación a la planeación de la política pública, ello no constituye garantía de que la acción gubernamental realmente logre avances en el goce de los derechos humanos de las personas mayores.

El problema de implementación del PDHDF y del PGDDF no sólo se funda en la falta de capacitación en derechos humanos y en el enfoque que desde los documentos se busca imprimir en el actuar de las y los servidores públicos, sino además en la forma en que ha operado el MSyE del primero. Al tener el PDHDF tantas líneas de acción, la metodología de priorizar termina reduciendo a casi nada los avances logrados. A ello se suma que el PGDDF no cuenta con mecanismos que garanticen que las planeaciones sectoriales de los organismos gubernamentales incorporen el enfoque de derechos humanos.

Así, elementos fundamentales del enfoque de derechos humanos, como reconocer a los destinatarios de la política pública en cuanto sujetos de derechos que han de ejercer y fortalecer su ciudadanía a través de ser tenidos en cuenta y participar en las decisiones que les atañen, así como acceder a oportunidades de empleo, de educación, de cultura, de participación en el desarrollo de las ciudad, en un contexto que garantice su seguridad social, su inclusión y el reconocimiento y buen trato,

[27] En contraste, diversos estudios que recientemente están siendo elaborados por investigadores sociales dan cuenta en sus resultados preliminares presentados en el IX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (Alasru) que las políticas públicas impulsadas por los gobiernos actuales generan desigualdad en las pequeñas comunidades, al tiempo que la enmascaran con discursos de derechos humanos y ciudadanía, naturalizando la opresión y la subordinación.

se quedan en discursos e intenciones que en la realidad sólo se traducen en acciones recreativas y sectoriales, con ventajas electorales para el partido en el gobierno.[28]

No desconoce este estudio el esfuerzo presupuestario que implica la pensión alimentaria universal[29] y su progreso respecto a la atención a la salud de las PAM beneficiarias a través de las visitas domiciliarias, sino que subraya el poco avance progresivo en la garantía de ella hacia el goce de los demás derechos humanos de las personas mayores considerando los años que lleva el propio programa de la pensión, así como el PDHDF, su mecanismo de seguimiento y la referencia que representa para el PGDDF.

No obstante se identifica, más que un esfuerzo, una disposición real de las y los servidores públicos que asisten al Espacio de Participación del Mecanismo de Seguimiento, así como del IAAM para avanzar en el conocimiento del enfoque de derechos humanos y sus implicaciones, pero desafortunadamente no existen indicios de que haya los respaldos institucionales necesarios en todas las dependencias involucradas para lograrlo de manera efectiva y oportuna en el corto plazo.

## Fuentes consultadas

ACNUDH (2012). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación.* Nueva York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Recuperado de http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=180:indicadores-de-derechos-humanos-guia-para-la-medicion-y-la-aplicacion&catid=17&Itemid=278

*Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 6, Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores.* Recuperado de http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm6s.htm [5 de septiembre de 2014].

Arizmendi, L. y Boltvinik, J. (2007). Autodeterminación como condición de desarrollo en la era de mundialización de la pobreza. Recuperado de http://www.mundosigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v03/09/02.pdf

Azuara Herrera, O. (2013). *Cruzada Nacional contra el Hambre: dudas y preocupaciones.* México: Centro de Análisis de Políticas Públicas-México Evalúa. Recuperado de http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/03/MEX-EVA_DIG-HAMBRE-FINAL-P%C3%81GINA.pdf

[28] No fue objeto de este estudio profundizar en los diversos programas que el IAAM impulsa, en los que se consideran algunas metodologías novedosas que favorecen la participación de las PAM en la definición de las actividades recreativas, ni tampoco en los impactos electorales de tales acciones hacia el gobierno de la ciudad, en particular la pensión alimentaria.

[29] Hay estudios que evalúan desde el interior de las dependencias encargadas, así como desde la academia, la pensión alimentaria del Distrito Federal.

Barajas, G. (enero-marzo, 2002). Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy. *Foro Internacional, 42*(1), 63-98. Recuperado de http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/LBGJ5NUYTYQQ1JC9T6A9EKXUELQ93T.pdf [3 de mayo de 2014].

Beteta, H. E. (26 de septiembre de 2014). *Perspectiva de la desigualdad en LAC y México.* Conferencia dictada en el XX Congreso de Economistas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-México, México.

Carbonell, M. y Salazar, P. (Coords.). (2011). *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.

*Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.* Recuperado de http://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf [8 de septiembre de 2014].

CDI (2003). *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.* México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Recuperado de http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf [5 de septiembre de 2014].

Celade-CEPAL (2009). *El envejecimiento y las personas de edad. Indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe.* Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (abril, 2014). Pensión Universal requeriría 221,825 millones para su año meta. Recuperado de http://ciep.mx/sala-de-prensa/boletin-de-prensa-10-test/

CEPAL (2013). *Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (3 de junio de 2014). CDHDF impulsa políticas públicas que erradiquen prejuicios y discriminación a los adultos mayores. *Boletín 102/2014.* Recuperado de http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2014/06/cdhdf-impulsa-politicas-publicas-que-erradiquen-prejuicios-y-discriminacion-a-los-adultos-mayores/

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (19 de julio de 2008). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales.* Organización de los Estados Americanos. Recuperado de https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/Lineamientos.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2013a). Capacitación para adultos mayores. *Comunicado de Prensa CGCP/272/13.* Recuperado de http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Comunicados/2013/COM_2013_272.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2013b). CNDH promueve una mayor atención a las personas adultas mayores. *Comunicado de Prensa CGCP/078/13.* Recuperado de http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Comunicados/2013/COM_2013_078.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2013c). Promover derechos humanos de adultos mayores indígenas. *Comunicado de Prensa CGCP/009/13.* Recupe-

rado de http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Comunicados/2013/COM_2013_009.pdf

Comisión Nacional de Salarios Mínimos (enero, 2014). *Avance del Informe mensual sobre el comportamiento de la economía.* Recuperado de http://www.conasami.gob.mx/pdf/dt/INFORMES_ESCANEADOS/2014/1ENERO_2014.pdf

Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2008). Parte VI. Grupos de población. Em *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal* (pp. 562-860). México: Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recuperado de http://directorio.cdhdf.org.mx/informes/VI_grupos_poblacion.pdf [16 de diciembre de 2014].

Conapo (julio, 2004). *Envejecimiento de la población en México, reto del siglo XXI.* México: Consejo Nacional de Población.

Conapo (octubre, 2011). *Diagnóstico socio-demográfico del envejecimiento en México* (Serie Documentos Técnicos). México: Consejo Nacional de Población. Recuperado de http://www.unfpa.org.mx/publicaciones/Envejecimiento_F_14oct11.pdf

Conapred (2014). *Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018.* México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Recuperado de http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Pronaind%202014-2018_WEB_ACCSS.pdf

Coneval (octubre, 2013). *Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre.* México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/DIAGNOSTICO_DISE%C3%91O_CNCH_OCTUBRE_2013.pdf

Coneval (2014). *Esquema general de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019.* México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%20F.pdf

Coneval (s. f.). *Medición de la pobreza.* Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx [1º de agosto de 2014].

*Conferencia Internacional sobre el Envejecimiento.* Recuperada de http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/47/5&Lang=S [5 de septiembre de 2014].

Cortés, F. (2010). Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México. *Economía UNAM, 10*(29). Recuperado de http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/29/02cortez.pdf

Cruz, J. L. de la (septiembre, 2013). *La Cruzada Nacional contra el Hambre* (Perspectivas No. 2/2013). México: Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Recuperado de http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10299.pdf [16 de junio de 2014].

Cuervo Restrepo, J. I. (2007). *Ensayos sobre políticas públicas.* Universidad Externado de Colombia.

*Declaración de Brasilia.* Recuperado de http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/32460/LCG2359_e.pdf [9 de septiembre de 2014].

*Declaración de compromiso de Puerto España.* Recuperado de http://www.summitamericas.org/V_Summit/decl_comm_pos_sp.pdf [10 de septiembre de 2014].

*Declaración de Montevideo sobre Políticas de Protección Integral al Envejecimiento y la Vejez Saludable.* Recuperado de http://sisbib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/anales/v58_n4/vejez.htm [8 de septiembre de 2014].

*Declaración de Toronto para la Prevención Global del Maltrato de las Personas Mayores.* Recuperado de http://www.who.int/ageing/projects/elder_abuse/alc_toronto_declaration_es.pdf [8 de septiembre de 2014].

*Discriminación y Violencia en la Vejez: Mecanismos Legales e Instrumentos Internacionales para la Protección de los Derechos en la Edad Avanzada*. Recuperado de http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/6/27116/VasquezJ.pdf [9 de septiembre de 2014].

Duhau, E. (mayo, 2009). *Evaluación del diseño y la operación de la pensión alimentaria.* México: Departamento de Sociología-Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Recuperado de http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/evaluacion_pension_alimentaria.pdf

*Foro Internacional sobre los Derechos de las Personas Mayores* (3-6 de junio de 2014). Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Gobierno de la Ciudad de México.

González Amador, R. (28 de septiembre de 2014). Caen salarios en México a su menor nivel en 40 años: Cepal. *La Jornada.* Recuperado de http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/09/28/caen-salarios-en-mexico-a-su-menor-nivel-en-40-anos-cepal-2780.html

HelpAge International (2002). *Estado Mundial de las Personas Mayores*. Recuperado de http://bidihmujer.salud.gob.mx/documentos/5/Estado%20mundial%20personas%20mayores%202002.pdf [8 de septiembre de 2014].

Huenchuan, S. (Ed.). (abril, 2009). *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas.* Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Huenchuan, S. (Ed.). (septiembre, 2012). *Los derechos de las personas mayores en el siglo xxi: situación, experiencias y desafíos.* México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/1/48571/LibroForoMexico_completo.pdf [10 de septiembre de 2014].

Inapam y Conapred (2011). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Enadis 2010. Resultados sobre personas adultas mayores.* México: Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores/Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Recuperado de http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/Documentos_Inicio/Enadis_2010_Inapam-Conapred.pdf

INEGI (2012). *Encuesta Nacional de Gastos en los Hogares Engasto 2012.* México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INEGI (2013a). *Datos a propósito del Día Internacional de las Personas de Edad.* México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/adultos0.pdf

INEGI (2013b). *Datos a propósito del Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza.* México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/pobreza0.pdf

INEGI (2013c). *Las personas con discapacidad en México: una visión al 2010.* México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/discapacidad/702825051785.pdf

INEGI (2014a). *Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas de Edad (1 de octubre).* México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2014/adultos0.pdf

INEGI (2014b). *Estadísticas a propósito del Día Mundial de la Población.* México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2014/poblacion9.pdf

INEGI (s. f.). *Estadísticas a propósito del Día Mundial de la Justicia Social.* México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/justicia0.pdf

Instituto Nacional de Salud Pública (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición Ensenaut 2012.* México: Instituto Nacional de Salud Pública.

Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (11 de septiembre de 2013). Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. En *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Recuperado de http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/522fe67482e50.pdf

Kauffer Michel, E. F. (2002). Las políticas públicas: algunos apuntes generales. *Eco-fronteras.* Recuperado de http://www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspublicas.pdf

*Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.* Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/245.pdf [2 de septiembre de 2014].

*Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de sesenta y ocho años, residentes en el Distrito Federal.* Recuperado de http://docs.mexico.justia.com/estatales/distrito-federal/ley-que-establece-el-derecho-a-la-pension-alimentaria-para-los-adultos-mayores-de-setenta-anos-residentes-en-el-distrito-federal.pdf [3 de septiembre de 2014].

*Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina*. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7193/S044281_ es.pdf?sequence=1

Mendoza, I. B. (junio, 2012). *Evaluación del funcionamiento del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores residentes en el Distrito Federal, en la Delegación Iztapalapa 2009-2010* (Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas). Facultad de Estudios Superiores de Acatlán-Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Neheryn, R. y MacKey, B. (marzo, 2013). *Ampliación de las Iniciativas de Desarrollo Local: El Programa de Adquisición de Alimentos de Brasil.* Centro Internacional de Política para el Crecimiento Inclusivo. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCWorkingPaper106.pdf

Observatorio de Igualdad de Género-CEPAL (2013). *Mujeres adultas mayores sin ingresos propios: consecuencia de una vida expuesta a la desigualdad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de http://www.cepal.org/oig/noticias/noticias/7/50617/Mujeres_adultas_mayores_sin_ingresos_propios_-_Nota_para_la_igualdad_N%C2%B09.pdf

OEA (2011). *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. Organización de los Estados Americanos. Recuperado de http://www.pudh.unam.mx/repositorio/OEA_IndicadoresProgreso-111216.pdf

OEA (2012). *Borrador del Proyecto de Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores.* Organización de los Estados Americanos. Recuperado de http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/Personas%20Mayores.asp#Docs [10 de septiembre de 2014].

OIT (1933). *Convenio sobre el seguro de vejez (industria, etc.), 1933 (núm. 35).* Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312180 [2 de septiembre de 2014].

OIT (1952). *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).* Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247 [2 de septiembre de 2014].

OIT (1967a). *Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128).* Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C128 [4 de septiembre de 2014].

OIT (1967b). *Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 131).* Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312469:NO [3 de septiembre de 2014].

OIT (1980). *Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162).* Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R162 [4 de septiembre de 2014].

Olivares, E. (29 de septiembre de 2014). México, único país de América Latina donde no ha crecido el salario mínimo: Cepal. *La Jornada.* Recuperado de http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/09/29/mexico-unico-pais-de-america-latina-donde-no-ha-crecido-el-salario-minimo-cepal-2983.html

ONU (1991). *Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad.* Recuperado de http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/vivi/inter/Principios%20de%20las%20Naciones%20Unidas%20a%20favor%20de%20las%20personas%20de%20edad.pdf [5 de septiembre de 2014].

ONU (2012). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 2012, 67/139.* Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/67/139 [10 de septiembre de 2014].

ONU (2013). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2013, 68/134.* Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/68/134 [11 de septiembre de 2014].

ONU (s. f.). *Objetivos de Desarrollo del Milenio.* Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de http://www.un.org/es/millenniumgoals/reports.shtml [19 de diciembre de 2014].

Palomba, R. (24 de julio de 2002). *Calidad de Vida: Conceptos y medidas.* Taller sobre calidad de vida y redes de apoyo de las personas adultas mayores, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile. Recuperado de http://www.cepal.org/celade/agenda/2/10592/envejecimientoRP1_ppt.pdf

*Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. Recuperado de http://undesadspd.org/Portals/0/ageing/documents/Fulltext-SP.pdf [5 de septiembre de 2014].

*Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento.* Recuperado de http://www.msal.gov.ar/ent/images/stories/programas/pdf/2013-08_plan-accion-envejecimiento-viena-1982.pdf [5 de septiembre de 2014].

*Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.* Recuperado de http://pnd.gob.mx/ y http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf [3 de septiembre de 2014].

*Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018.* Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014#

*Programa Nacional de Población 2014-2018.* Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343066&fecha=30/04/2014

*Programa Pensión para Adultos Mayores.* Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Pension_para_adultos_mayores

*Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.* Recuperado de http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/introduccion/Documents/Programa%20Sectorial%20de%20Desarrollo%20Agropecuario,%20Pesquero%20%20y%20Alimentario%202013-2018.pdf

*Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018.* Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf

*Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018.* Recuperado de http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/620/4/images/Programa_Sectorial_SEGOB_DOF_121213_Separata.pdf

*Programa Sectorial de Salud 2013-2018.* Recuperado de http://www.salud.gob.mx/indicadores1318/pdf/programa.pdf

Secretaría de Gobernación (2012). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas Encup 2012.* México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2012

Secretaría de Salud (13 de septiembre de 2012). Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSAA3-2012, Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad. En *Diario Oficial de la Federación.* Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5267965&fecha=13/09/2012

Sedesol (agosto, 2010). *Diagnóstico sobre la situación de vulnerabilidad de la población de 70 años y más.* México: Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de https://www.sedesol.gob.mx/work/models/Sedesol/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_70%20y%20Mas_VERSION_FINAL.pdf

Sedesol (2013). *Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores.* México: Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PAM_2013.pdf

Serrano, S. y Vázquez, D. (2013). *Los derechos en acción: obligaciones y principios de derechos humanos*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

STPS (abril, 2012). *Guía para la inclusión laboral de personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas con VIH.* México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Recuperado de http://www.libreacceso.org/downloads/GUIAINCLUSIONLABORAL.pdf [3 de septiembre de 2014].

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas.* Barcelona: Ariel.

*VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos*. Recuperado de http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/National_Reports/Latin%20America%20-%20Caribbean/Colombia.pdf [10 de septiembre de 2014].