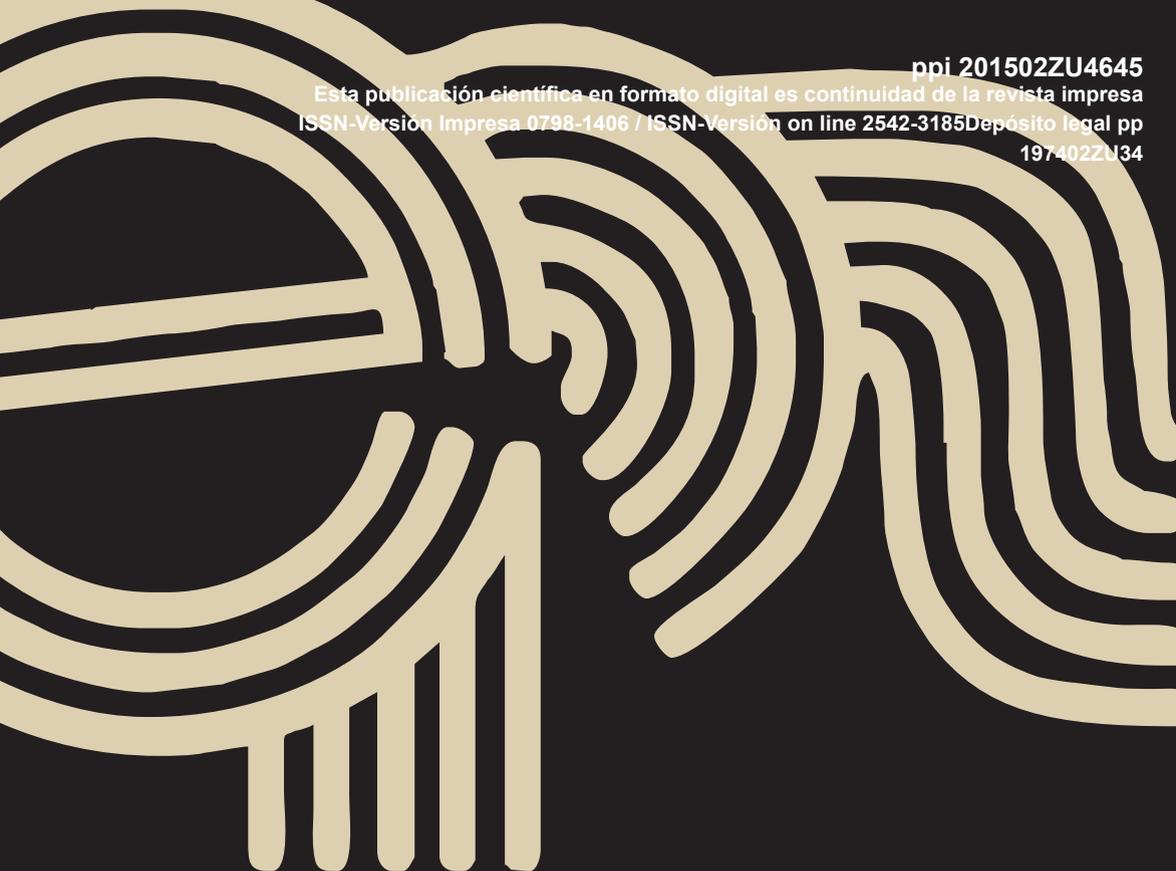


ppi 201502ZU4645

Esta publicación científica en formato digital es continuidad de la revista impresa
ISSN-Versión Impresa 0798-1406 / ISSN-Versión on line 2542-3185 Depósito legal pp
197402ZU34



CUESTIONES POLÍTICAS

Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche"
de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia
Maracaibo, Venezuela



Vol.41

Nº 77

Abril

Junio

2023



Población adulta mayor en la agenda de políticas de Ecuador: Una aproximación desde el neoinstitucionalismo

DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4177.37>

Norma Paola Floril Anangón *

Resumen

Los retos de la transición demográfica exigen acciones de Estado urgentes que recojan las necesidades y demandas ciudadanas de la población de 65 años y más. En este artículo se aborda la inserción de los problemas de la población adulta mayor en la agenda de políticas del Estado ecuatoriano. A tal efecto, se sigue una orientación cualitativa, bajo el marco teórico del neoinstitucionalismo. Para el análisis se hizo un recorrido de la trayectoria de la acción estatal en la historia reciente de la nación, en la que se identifican tres grandes facetas de la agenda: mínima inserción temprana, apertura neoliberal y de reconocimiento de derechos. La principal conclusión es que se trata de una agenda simbólica, afectada por una suerte de edadismo institucional, que coloca la problemática de las personas adultas mayores en una posición periférica en la política ecuatoriana, a pesar de la gran plataforma normativa con que cuenta el país y de un discurso gubernamental de amplio reconocimiento de este colectivo.

Palabras clave: agenda pública; adultos mayores; política social; neoinstitucionalismo en Ecuador; reconocimiento de derechos.

* Doctoranda en Ciencias Sociales - Universidad de Salamanca. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3070-4418>

Older people into the Ecuadorian policy agenda: A review from new institutionalism

Abstract

The challenges of the demographic transition require urgent State actions that meet the needs and demands of the population aged 65 and over. This article addresses the insertion of the problems of the older adult population in the policy agenda of the Ecuadorian State. For this purpose, a qualitative orientation is followed, under the theoretical framework of neoinstitutionalism. For the analysis, a review was made of the trajectory of state action in the recent history of the nation, in which three major facets of the agenda were identified: minimal early insertion, neoliberal opening and recognition of rights. The main conclusion is that it is a symbolic agenda, affected by a sort of institutional ageism, which places the problems of the elderly in a peripheral position in Ecuadorian politics, despite the great normative platform that the country has and a governmental discourse of broad recognition of this group.

Keywords: public agenda; older adults; social policy; neoinstitutionalism in Ecuador; recognition of rights.

Introducción

Los cambios demográficos que genera la transición a la vejez y los retos que ello supone para los respectivos estados han despertado muchos espacios de discusión pública y académica (Aranco *et al.*, 2018; Osorio *et al.*, 2018; Vila y Moya, 2021), dado el creciente número de personas mayores en las diversas regiones del mundo que demandan más servicios con características específicas. Uno de los puntos de debate se centra en la capacidad o interés con que el sistema público ha asumido (o no) en su agenda esas demandas, históricamente asignadas a la familia (Cohen y Benvenisti, 2020; González *et al.*, 2020).

Aunque América Latina goza de un alto porcentaje de población joven, poco a poco se ha sumado a esa discusión, debido al progresivo envejecimiento poblacional que muestran los datos regionales. De acuerdo con las proyecciones disponibles, para el año 2050 el grupo de personas mayores representará aproximadamente el 22% de la población de la región, que hoy se ubica en alrededor del 12% (Naciones Unidas, 2019; Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL, 2009).

Lo preocupante de ese nuevo contexto demográfico es la difícil situación socioeconómica que experimentan muchas personas de 65 años y más, especialmente en América Latina. En esta región, aproximadamente, el

20% de la población mayor vive en situación de pobreza y extrema pobreza, mientras que un cuarto de ella no tiene acceso a ningún tipo de pensión (CEPAL, 2021).

El peso de esa problemática, sumado a la presión social (local e internacional), han sido el motor que ha impulsado la implementación de políticas públicas (Ashirifi *et al.*, 2022; Barrios *et al.*, 2018). Sin embargo, en la práctica, el sistema político no es capaz de recoger todas las necesidades del colectivo de personas mayores, no solo porque los recursos son escasos, sino porque la arena política es un escenario de lucha y dominio entre actores (Ostrom, 2011).

Además, para el Estado es difícil procesar todos los requerimientos sociales porque existen unas condiciones institucionales que favorecen o dificultan la participación, las interacciones y acciones públicas (Búa y Escobar, 2018). En esa lucha, no todos los temas de discusión llegan a convertirse en un problema público que amerite entrar en la agenda estatal.

Los adultos mayores en Ecuador tienen muchas demandas sociales que requieren ser abordadas a partir de políticas, pero efectivamente no todos los temas han entrado en la lista de gestión estatal. Bajo ese contexto, en este artículo se propone identificar cómo se insertan los problemas de la población adulta mayor (PAM) en la agenda de políticas del Estado ecuatoriano y qué características tiene esa agenda. Para el efecto se recurre al neoinstitucionalismo y el modelo de dependencia de la trayectoria (*path dependence*), como un esfuerzo para generar un aporte a la literatura existente y al debate sobre el análisis de las políticas sociales.

Para el neoinstitucionalismo, son las instituciones las que moldean el orden social, establecen reglas, visiones, representaciones o valores que constriñen las decisiones de los actores (Ostrom, 2011; Peters, 2019; Mahlmeister, 2021). Enfoque que permite un mejor acercamiento al análisis de las políticas para adultos mayores, pues la realidad ecuatoriana muestra que los mecanismos de intervención responden a las interpretaciones construidas desde la perspectiva estatal. De allí que, el análisis permitió determinar que, desde inicios del siglo XX, el Estado ecuatoriano ha implementado diversas acciones en el marco de políticas públicas acordes a las visiones institucionales a las que los actores y beneficiarios han tenido que adecuarse.

Los datos nos llevan a concluir que, a pesar de los avances, la agenda en cuestión es bastante simbólica, con una amplia declaración de buenas intenciones y una presencia operativa inestable y débil, afectada por una suerte de edadismo institucional. Término utilizado para denominar al conjunto de: “Reglas, políticas o prácticas de las instituciones que perjudican sistemáticamente a las personas en razón de su edad” (Organización Mundial de la Salud, 2021: s/p).

Además, la agenda para la PAM tiene unas características diferentes a lo largo de la historia del país, que pueden interpretarse a través de tres grandes facetas que siguen una trayectoria dependiente de ciertos eventos de la historia ecuatoriana. Ese ejercicio permitió identificar una agenda mínima en una fase de inserción temprana, otra; en un escenario de apertura neoliberal y una tercera en un periodo de amplio reconocimiento de derechos, pero débil gestión de las demandas de las personas mayores. En cada una de esas facetas ha ocurrido un evento que ha configurado la agenda actual.

1. Políticas públicas para la población adulta mayor y su análisis

En un escenario multidimensional de gestión pública encontramos a las políticas para adultos mayores, entendidas como aquellas: “Acciones organizadas por el Estado frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento poblacional e individual” (CEPAL, 2004: 59). Mediante estas políticas se busca generar resultados tendientes al logro de un mayor nivel de bienestar y autorrealización de la PAM, así como optimizar las oportunidades en materia de salud, participación y, seguridad, a través de lo que ha sido conceptualizado como: envejecimiento activo (Amira y Tur-Sinai, 2018; Barbarella *et al.*, 2022).

Las políticas para adultos mayores se circunscriben dentro del amplio ámbito de las políticas sociales y tienen entre sus grandes desafíos la implementación de acciones que sean capaces de reconocer a las personas de ese grupo poblacional como sujetos sociales con derechos, con una gran heterogeneidad, que reclaman un tratamiento particular acorde con su edad (Barbarella *et al.*, 2022).

Los marcos de análisis e interpretación de las políticas para adultos mayores o de cualquier tipología son diversos y en palabras de Parsons (2007), constituyen las herramientas del aprendiz, los modos de organización del proceso de estudio. Esas herramientas se han mejorado paulatinamente gracias al aporte de los diferentes teóricos, proporcionando un amplio rango de modelos, teorías y enfoques.

En resumen, se puede citar a los enfoques racionalistas, cognitivistas o institucionalistas, que se disputan el primer lugar de referencia en la disciplina de las políticas públicas (Fontaine, 2015; Córdova, 2017; Huang, 2021). Por otra parte, están las teorías de la elección racional (Askari *et al.*, 2019) que transformaron totalmente el marco de análisis político, llegando a constituirse en un paradigma de gran influencia, vigente en la actualidad.

Entre ese amplio marco de herramientas se ha seleccionado al neoinstitucionalismo, enfoque con el que se analiza las formas de

representación de los problemas públicos de la PAM dentro de la agenda de gestión del Estado y permite un mejor acercamiento al tema planteado en este artículo. De manera complementaria se aprovecha el modelo de dependencia de la trayectoria (*path dependence*) para caracterizar la agenda pública en el ámbito en cuestión.

El neoinstitucionalismo parte de la premisa de que toda política pública se teje en el marco de un entramado institucional en donde se conjugan normas, creencias, marcos de interpretación, actores, mecanismos de coordinación u organización, recursos, formas de comportamiento o discursos (Roth, 2002). Todos esos elementos condicionan el accionar de los actores racionales, quienes deben ceñir sus intereses o demandas a ese marco institucional (Aligica, 2018; Peters, 2019).

La literatura muestra que hay varios neoinstitucionalismos con diversos nombres y apellidos (Roth, 2002; Fontaine, 2015; Queiroz *et al.*, 2018) que comparten la idea de que las instituciones importan (Skocpol, 2014; Mielezsko, 2021). Desde algunas miradas, se afirma que ese enfoque identifica a las instituciones como espacios en donde se determinan las reglas del juego para los actores racionales, cuyas decisiones y acciones marcan la arena política (Ostrom, 2011; Steinmo, 2019). Las instituciones, especialmente las estatales, revestidas de poder y autoridad, tienen la posibilidad de imponer una visión del problema público y en el marco de la agenda gubernamental, establecer las respuestas o alternativas a esos problemas, a partir de los valores que representan.

2. La agenda de las políticas públicas

La agenda pública en la que se inscriben los problemas y demandas de los actores ha recibido una amplia atención política y académica (Baumgartner *et al.*, 2020; Brasil y Jones, 2020; Niedhardt; 2020); especialmente la identificación de las causales o aspectos que hacen que se prioricen ciertos problemas y no otros, o que se tomen ciertas decisiones, mientras que otras son descartadas. Subirats (2001) y Fontaine (2015) nos recuerdan que aquello es el resultado de la definición del problema que ha resultado triunfante en el debate público y que, lo que finalmente se hace no siempre es la solución racional ni óptima, ni la que responde al problema más grave.

Los elementos causales para la incorporación de un problema dentro de la lista de gestión estatal son múltiples. Por una parte, están los modelos de inscripción en la agenda, determinados por la capacidad de incidencia de los actores (Garraud, 1990). Por otra parte, está la ventana de oportunidades de las políticas o la coyuntura pública que proporcionan las condiciones oportunas para posicionar ciertos temas (Kingdon, 2014; Hawkins y McCambridge, 2020).

De allí que para Elder y Cobb (1993), la formación de la agenda implica un proceso de toma de decisiones, de acuerdo con un contexto específico y podría decirse que, hasta único, que proporciona oportunidades para aplicar ciertas soluciones frente a un problema (siempre variable) que un grupo de personas o actores han definido como merecedor de la atención estatal. No obstante, bajo una tendencia neoinstitucionalista, Casar y Maldonado (2010) ponen énfasis en las estructuras y arreglos institucionales que revestidos de poder tienen la capacidad para agendar ciertos problemas. En esa línea, Barberà y Gerber (2022) reconocen que los actores políticos con capacidad de voto pueden decidir sobre los temas, pero siguiendo las reglas de los cuerpos institucionales.

Aunque no se subestiman las diversas influencias para la creación de la agenda, finalmente es el Estado el que generará ciertas condiciones para la definición de los problemas de acuerdo con las capacidades, intereses, reglas de juego, representaciones, marco normativo y recursos logísticos disponibles para encararlos.

Pero muchos temas han entrado en la lista de gestión y se han quedado allí, por lo que Roth (2002) advierte que la agenda puede tener una posición simbólica, con respuestas que nunca llegan o simplemente se retrasan, concluyendo que un problema entra efectivamente en la agenda cuando se asignan recursos y se concretan acciones. Elementos teóricos que proporcionan una guía para nuestro análisis de la agenda de las políticas para la PAM en Ecuador.

3. Metodología

En este artículo se desarrolla un análisis cualitativo de la agenda de políticas para la PAM. En esa línea, se realiza el seguimiento de la trayectoria de la gestión estatal bajo la perspectiva del neoinstitucionalismo. La revisión empieza con la identificación de las primeras acciones gubernamentales, dirigidas al grupo poblacional en mención, a partir de la década de 1920; y termina en el año 2018.

El modelo de dependencia de la trayectoria analiza las secuencias históricas en donde se han producido eventos contingentes que activan ciertos patrones institucionales (David, 2007; Mahoney, 2000). En esa medida, el ejercicio de revisión de la gestión del Estado ecuatoriano permitió identificar a lo largo del tiempo, ciertos hitos que han configurado esquemas institucionales de acción estatal que caracterizan la agenda de las políticas públicas en cuestión. Complementariamente, para efectos de análisis se recurre a la narrativa de los eventos vinculados a las acciones del Estado.

Cabe indicar que el proceso de revisión se centra en las políticas de carácter nacional implementadas por las respectivas carteras del Estado ecuatoriano y sus instituciones distribuidas en todo el territorio. Esto implica que las políticas y acciones de los gobiernos locales no han sido consideradas en este estudio.

Las técnicas para la recopilación de datos fueron las siguientes:

- a. Revisión documental y hemerográfica.
- b. Entrevistas semiestructuradas a dos grupos de informantes calificados:
 - Tres representantes de organizaciones de personas adultas mayores
 - Cinco profesionales expertos, provienen de los sectores público, privado y social; con experiencia en diseño e implementación de políticas para la PAM.
- c. Un grupo focal con adultos mayores integrantes de una organización social.
- d. Quince entrevistas semiestructuradas con adultos mayores.

Para la reconstrucción de la agenda se realizó una línea de tiempo de la gestión estatal en materia de políticas para la PAM, adicionalmente para el procesamiento e interpretación de la información proporcionada, se procedió a la transcripción literal de las grabaciones y una categorización inductiva de las respuestas de acuerdo con las variables de interés para este trabajo.

4. La problemática de los adultos mayores en la agenda pública ecuatoriana

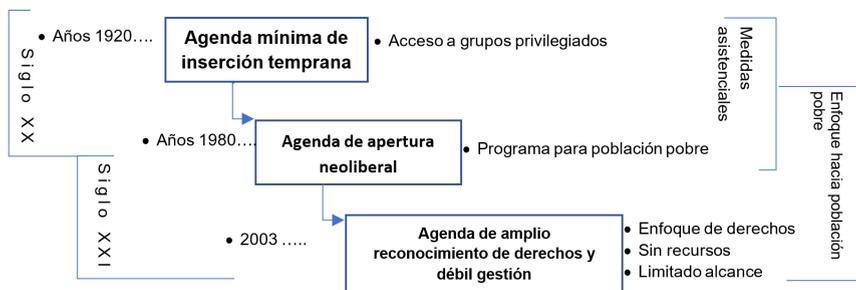
Actualmente en América Latina las políticas sociales y dentro de ellas las relacionadas con los adultos mayores, tienen un papel más protagónico en la gestión pública. Ese hecho corresponde a un fenómeno bastante reciente, que tiene como antecedente la compleja situación de la década de los años 1980 y 1990, en el marco de la gran desigualdad social y la aplicación de medidas neoliberales que caracterizaron esa época. Previamente, las políticas en mención estaban ausentes de las prioridades del Estado o recibían una menor atención (con escasas excepciones en países como Uruguay o Costa Rica).

Las investigaciones documentan que la mayoría de países en desarrollo asignaba una baja prioridad a la población mayor y su situación de pobreza, pues los *policymakers* a menudo asumían que ese colectivo tenía poco que aportar al desarrollo, por lo que sus acciones se encaminaban a la población más joven (Barrientos y Lloyd, 2002; Previtali *et al.*, 2020; Lu y Shelley, 2021), y aún persiste un bajo interés en los tomadores de decisión sobre la implementación de políticas para PAM en diversos contextos del mundo (Ladusingh y Thangjam, 2021; Mesa-Lago *et al.*, 2021; Ashirifi *et al.*, 2022).

Con el transcurso de los últimos años, ese discurso ha ido cambiando, influenciado por el debate internacional proveniente de organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) o Naciones Unidas, que en un escenario posguerra, progresivamente fueron posicionando diversos debates mundiales, entre ellos el fenómeno del envejecimiento poblacional (OMS, 2021; Naciones Unidas, 2007). Generando el impulso que permitió que esos temas sean considerados en las agendas de gobierno latinoamericano (Osorio *et al.*, 2018; Riveros *et al.*, 2020). A ello se suman, los procesos sociales y políticos propios de cada país.

En el caso ecuatoriano, la agenda puede identificarse a partir de tres facetas distribuidas a lo largo de la historia. Cada una de ellas con un evento que ha configurado la política actual. En este trabajo, esas facetas han sido denominadas como: a) Agenda mínima de inserción temprana; b) Agenda de apertura neoliberal; y, c) Agenda de amplio reconocimiento de derechos y débil gestión, resumidas en el gráfico I.

Gráfico No. 01: Caracterización por fases de la agenda de políticas para la población adulta mayor en Ecuador



Fuente: elaboración propia

a) Agenda mínima de inserción temprana (1920 - 1970)

El precedente que permite trazar el trayecto de las políticas y reconocer una temprana aparición de los temas relacionados con la PAM en la gestión del Estado ecuatoriano, se puede encontrar a inicios del siglo XX, en un periodo en donde a decir de Paz y Miño (2001) se había institucionalizado la “cuestión social” como política de Estado bajo la herencia del episodio conocido como la Revolución Juliana (1925 - 1926).

En ese contexto, en 1928 se crea la Caja Jubilaciones y Montepío Civil, Retiro y Montepío Militares, Ahorro y Cooperativa (Decreto No. 18 publicado en el Registro Oficial No. 59), entidad que da origen a lo que hoy es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), a la que tenían acceso un mínimo porcentaje de personas; constituido por empleados públicos, civiles, militares y bancarios que, entre otros beneficios, podían acceder a provisiones sociales en el periodo de la vejez.

Si bien paulatinamente se insertaron cambios para ampliar las prestaciones sociales y la cobertura hacia otros sectores como: campesinos o trabajadores agrícolas (Porrás, 2015), siguió como un beneficio reservado para un pequeño porcentaje de la población. Para quienes no tenían las condiciones socioeconómicas, o no habían logrado insertarse en la dinámica contributiva, había una suerte de medidas asistenciales y de beneficencia.

Esta configuración institucional de la primera mitad del siglo XX se mantiene como un elemento estructurante de la política actual, pues, aunque ha habido avances en la implementación de medidas dirigidas para la PAM, el derecho a la seguridad social sigue siendo un beneficio que no llega ni a la mitad de ese grupo poblacional, mientras que para los pobres hay pensiones y programas sociales.

b) Agenda de apertura neoliberal (1980 - 1990)

Crisis financiera, dolarización y conmoción social crean el escenario para el establecimiento de un evento que marcó la trayectoria de la actual política para la PAM, el establecimiento de bonos para la población pobre. Todo ello en el marco de dos décadas complejas (1980 y 1990) en las que se producen avances en la política social, como resultado de la inversión impulsada por la bonanza petrolera, experimentada por Ecuador en la década de 1970.

Siguiendo la línea de tiempo, el decenio de los años 1980 corresponde a un periodo muy difícil en términos macroeconómicos, en donde se produce una fuerte recesión, crisis de la deuda, medidas de ajuste neoliberal que significaron un retroceso y estancamiento en la política social impulsada en años previos (Oleas, 2017). Pero a pesar del estancamiento en temas sociales, una apertura reducida a través de la ventana neoliberal dio paso a otras acciones en la década de 1990.

Por ejemplo, en 1991 se expide la Ley del Anciano, en 1998 una nueva Constitución (1998) en la que la PAM es reconocida como grupo vulnerable. Además, en esa década el Ministerio de Salud realiza acciones para impulsar una mayor articulación de servicios para la atención de esa población, entre otras acciones. Sin embargo, los estudios dan cuenta del carácter asistencialista de los servicios, focalizados hacia la población más pobre (CEPAL, Ministerio de Bienestar Social - MBS y Ministerio Coordinador de Desarrollo Social - MCDS, 2007), siguiendo la trayectoria de la agenda de la primera mitad del siglo.

En esta fase de análisis, Ecuador vivió uno de los peores períodos de su historia: la crisis bancaria, ocurrida a finales de la década de 1990. Episodio que sepultó la economía del país, y con ella la moneda nacional, abriendo el camino al proceso de dolarización. En ese escenario de contracción financiera se inserta un sistema de bonos para la población pobre, incluido el grupo de la PAM. La implementación de programas de protección social no contributiva (PPSNC) bajo la figura de bonos para la población, ampliamente estudiados (Ponce y Curvale, 2020; Velasco *et al.*, 2020; Míderos y Gassmann, 2021) marcó un hito en la trayectoria de las políticas sociales dirigidas hacia la población de estudio, caracterizando la agenda hasta la actualidad.

En general, esas dos décadas evidencian una mayor acción pública en relación con la faceta anterior, pero bajo una apertura reducida, en donde se mantiene una visión asistencial de las personas adultas mayores pobres, mínima afiliación al Sistema de Seguridad Social y una Ley del Anciano con bajos niveles de aplicación, acorde al periodo complejo sistematizado por Vásconez *et al.*, (2005).

c) Agenda de amplio reconocimiento de derechos de la PAM y débil gestión

Luego de un periodo de mínima presencia de las instituciones públicas, estas retomaron la batuta en la generación de bienestar social, lo que Theda Skocpol (2014) denominaría como “el regreso del Estado al primer plano”, campo propicio para el neoinstitucionalismo. De ahí que, el periodo comprendido entre los años 2005 - 2017, se caracteriza por una recuperación y fortalecimiento de lo público estatal e inversión social con un paulatino fortalecimiento institucional (Ubasart y Minteguiaga, 2021).

Esa recuperación también se inscribe en un periodo político de surgimiento de tendencias de gobierno con énfasis en la inversión social, que caracterizaron a los gobiernos de Bolivia, Venezuela, Ecuador, Brasil y otros; a inicios del siglo XXI (Ubasart y Minteguiaga, 2021). En ese contexto, la inserción de la problemática de la PAM en la agenda a decir de expertos se produce en el marco de proyectos de gobierno de reconocimiento a grupos

de atención prioritaria. Toda esa dinámica política puede reconocerse como un evento contingente que marcó un escenario característico en la trayectoria histórica de las políticas para adultos mayores.

En este periodo se emiten instrumentos de amplio reconocimiento para la PAM. La nueva constitución, la Ley Orgánica de Régimen Municipal y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en donde se establece la obligatoriedad del Estado y los gobiernos locales para impulsar acciones a favor de los grupos de atención prioritaria, pero que en palabras del dirigente social Carlos Ruiz (15 de agosto de 2020), no se cumple.

A pesar de la ejecución de programas de protección social y otros proyectos que marcan mayor protagonismo del Estado, las acciones que tenían como beneficiarios a la PAM eran mínimas y de poca cobertura. De acuerdo con la información recopilada en instituciones de ejecución directa de los proyectos, la implementación de acciones con un carácter más integral, sistematizado y con recursos se produce a inicios de la década de 2010; pero solo para atender a la población en situación de pobreza.

Los entrevistados reconocen que en estos últimos años la temática de las personas adultas mayores se ha insertado bajo unos elementos de mayor reconocimiento, al calor de una nueva constitución con un espíritu garantista de derechos y gobiernos que al menos en intenciones, expresan la predisposición para trabajar por la PAM. Pero esos esfuerzos tienen poco alcance, pues se concentran en una parte de ese colectivo.

5. Articulación de la problemática de la PAM desde la visión institucional

Para Roth (2002) la inscripción en la agenda implica que el sistema político gubernamental reconozca el problema público y decida intervenir en él, de lo contrario, es una acción simbólica. En esa línea, la caracterización realizada previamente evidencia una inserción parcial de las demandas de las personas de 65 años y más, bajo los lineamientos de un Estado que reconoce ampliamente las necesidades de la PAM, pero que desarrolla una intervención débil, diseñada para concentrarse en la población en situación de pobreza. La política se ejecuta de acuerdo con las visiones institucionales que dictaminan quienes deben ser beneficiarios de la gestión, estableciendo un marco que ciñe el accionar de los actores estatales y sociales.

Para uno de los expertos entrevistados, la intensidad con que el gobierno implementa acciones depende de la voluntad política, las tendencias ideológicas, la presión de los grupos de interés y ciertas características macroeconómicas del Estado, como la aplicación de políticas de corte neoliberal o la valoración de las prioridades estatales.

A pesar de que hay un reconocimiento de la problemática de las personas adultas mayores, las respuestas que se dan no son claras, ni integrales, eso sugiere que sus demandas sociales han entrado en la agenda, pero se han quedado allí, ocupando una posición periférica dentro de las prioridades estatales, a la espera de que las respuestas del sistema político produzcan mejores resultados.

Esa ubicación puede atribuirse a un edadismo institucional impregnado en las decisiones político-estatales, que coloca los temas de la PAM en los últimos peldaños de la lista de gestión, en consonancia con las evidencias de Barrientos y Lloyd (2002) o, con lo que Córdova *et al.*, (2022) reconocen como *apartheid* o abandono en materia de políticas. Pero si se revisa los discursos gubernamentales hay una abierta voluntad de trabajo en favor de ese grupo, pero las acciones concretas en el territorio están lejos de corresponder con las declaraciones públicas, en donde las condiciones institucionales son las que definen la dirección de la gestión.

El marco de interpretación del problema público de la PAM está permeado por una visión asistencial impregnada en la estructura pública, condicionando el accionar de los actores institucionales hacia la población en situación de pobreza. Ese escenario lleva a representantes de organizaciones de personas mayores a concluir que no hay una atención como ciudadanos con derechos, sino un mecanismo de discriminación que evidencia el abandono del Estado hacia otros sectores de la PAM.

Entonces, si se retoma la reflexión de Roth (2002) se puede expresar que estaríamos ante una agenda simbólica con una posición periférica y limitada, expresada a través de una intervención inestable, sometida a los vaivenes de los ciclos políticos o económicos del Estado y a los recortes presupuestarios que usualmente afectan a la política social en contextos de ajuste macroeconómico.

Es necesario mencionar que la normativa ecuatoriana es bastante amplia en materia de legislación que ampara a la PAM y además cuenta con instrumentos de planificación que establecen políticas o lineamientos de carácter general. Bajo los parámetros de esos instrumentos se han generado algunos programas, proyectos o mecanismos de acción, lo que desde una visión neoinstitucionalista pone en evidencia el papel (al menos nominal) que ha asumido el Estado en la interpretación de las demandas sociales y el diseño de alternativas que respondan a ellas.

Todas esas instancias de gestión e instrumentos de planificación dan la impresión de una gran cobertura de servicios, pero en el territorio la realidad está caracterizada por limitaciones presupuestarias, logísticas y de talento humano, que a decir de los entrevistados coloca a las personas adultas mayores frente a políticas dispersas, demagógicas y de poco impacto.

Conclusiones

Los problemas de la PAM se han insertado en la agenda de políticas bajo condiciones deficitarias y periféricas; de acuerdo a los marcos de interpretación, directrices, normas y visiones del Estado ecuatoriano. Ese escenario ha conducido a una gestión con una dinámica asistencialista, orientada a la población en situación de pobreza, al amparo de programas sociales diseñados según las condiciones institucionales y no de las necesidades ciudadanas de ese colectivo.

La dependencia de la trayectoria de la gestión estatal permite identificar la secuencia de tres facetas de agenda, en donde se establecen decisiones institucionales que estructuran la política actual para la PAM: compuesta por un sistema de seguridad social para quienes lograron insertarse en la dinámica laboral formal, medidas sociales asistenciales para los pobres, más un sistema de bonos. Todo ello en el marco de gobiernos con discursos simbólicos de reconocimiento de la PAM, sin proyectos integrales, ni sostenidos.

La construcción de un sistema de seguridad social para un grupo privilegiado en la primera mitad del siglo XX, debería haber sido superada gracias al fortalecimiento de la inversión social, generada en los últimos años. No obstante, muchas décadas después, en medio de reconocimientos estatales, enfoque de derechos y todo tipo de instrumentos de exigibilidad, el servicio sigue siendo accesible sólo para una parte de la PAM. Sin dejar de reconocer el importante camino recorrido en materia de gestión para la PAM, se advierte que la agenda sigue siendo reducida, en tanto las demandas de los adultos mayores ocupan una posición periférica dentro de la lista de acciones estratégicas del Estado.

El reconocimiento público de las necesidades de la PAM caracterizado por la declaración de buenas intenciones y un amplio marco normativo, que en la práctica no llega a concretarse en acciones integrales, nos hacen plantear que estaríamos ante una agenda simbólica y débil, dirigida a una parte de la población. Bajo ese escenario, la concentración de los esfuerzos institucionales en la población en situación de pobreza no permite la construcción de una ciudadanía universal con pleno ejercicio de derechos.

Referencias Bibliográficas

- ALIGICA, Paul. 2018. "Institutional design, social norms, and the feasibility issue" En: *Revista Social Philosophy and Policy*. Vol. 35, No. 01, pp. 01-22. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1017/S0265052518000031>. Fecha de la consulta: 22/02/22.

- AMIRA, Paz; DORON, Israel; TUR-SINAI, Aviad. 2018. "Gender, aging, and the economics of active aging: Setting a new research agenda" En: *Revista Journal of Women & Aging*. Vol. 30, No. 03, pp. 184-203. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1080/08952841.2017.1295677>. Fecha de la consulta: 22/02/22.
- ARANCO, Natalia; STAMPINI, Marco; ALBARRAN, Pablo; MEDELLÍN, Nadin. "2018. Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe" En: Washington D.C, Inter-American Development Bank. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.18235/0000984>. Fecha de la consulta: 23/01/2022.
- ASHIRIFI, Gifty; KARIKARI, Grace; ADAMEK, Margaret. 2022. "Prioritizing the National Aging Policy in Ghana: Critical Next Steps" En: *Journal of Aging & Social Policy*. Vol.34, No. 01, pp. 127-144. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1080/08959420.2021.1927621>. Fecha de la consulta: 23/01/22.
- ASKARI, Gholamreza; GORDJI, Madjid; PARK, Choonkil. 2019. "The behavioral model and game theory" En: *Palgrave Communications*. Vol.05, No. 01, pp. 01-08. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0265-2>. Fecha de la consulta: 23/01/22.
- BARBABELLA, Francesco; CELA, Eralba; SOCCI, Marco; LUCANTONI, Davide; ZANNELLA, Marina; PRINCIPI, Andrea. 2022. "Active Ageing in Italy: A Systematic Review of National and Regional Policies" En: *International Journal of Environmental Research and Public Health*. Vol. 19, No. 01, p. 600. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.3390/ijerph19010600>. Fecha de la consulta: 23/01/22.
- BARBERÀ, Salvador; GERBER, Anke. 2022. "Deciding on What to Decide" En: *International Economic Review*. Vol. 63, No. 01, pp. 37-61. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1111/iere.12542>. Fecha de la consulta: 23/11/22.
- BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan; BONAFONT, Laura. 2020. "Agenda dynamics in Latin America: Theoretical and empirical opportunities" En: *Revista de Administração Pública*. Vol.54, No. 06, pp. 1513-1525. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190455x>. Fecha de la consulta: 03/02/22.
- BARRIENTOS, Armando; LLOYD, Peter. 2002. "Non-contributory pensions and social protection" En: *Series Issues in Social Protection*. Geneva: Social Protection Sector, International Labour Organization. Disponible en línea. En: <https://bit.ly/3OUwIQc>. Fecha de la consulta: 13/03/22.

- BRASIL, Felipe; JONES, Bryan. 2020. "Agenda setting: Policy changes and policy dynamics A brief introduction" En: *Revista de Administração Pública*. Vol. 54, No. 06, pp. 1486-1497. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200780x>. Fecha de la consulta: 03/02/22.
- BÚA, Adrián; ESCOBAR, Oliver. 2018. "Participatory-deliberative processes and public policy agendas: Lessons for policy and practice" En: *Policy Design and Practice*. Vol. 01, No. 02, pp. 126-140. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1469242>. Fecha de la consulta: 23/05/22.
- CASAR, Amparo; MALDONADO, Claudia. 2008. "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: Una aproximación desde la ciencia política" Disponible en línea. En: <https://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20207.pdf>. Fecha de la consulta: 23/05/22.
- COHEN, Erez; BENVENISTI, Yael. 2020. "Public policy for supporting employed family caregivers of the elderly: The Israeli case" En: *Israel Affairs*. Vol. 26, No. 03, pp. 431-449. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1080/13537121.2020.1754590>. Fecha de la consulta: 30/05/22.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 2009. "El envejecimiento y las personas de edad: Indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe" En: CELADE. Disponible en línea. En: <https://bit.ly/3FPk410>. Fecha de la consulta: 14/10/22.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 2004. *Población, Envejecimiento y Desarrollo*. Disponible en línea. En: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13059/S044282_es.pdf?sequence=1. Fecha de la consulta: 14/10/22.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, MBS y MCDS (Eds.). 2007. "Estudio sobre la protección social de la tercera edad en Ecuador, Quito" En: publicaciones del Ministerio de Bienestar Social. Disponible en línea. En: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1350-envejecimiento-personas-edad-indicadores-sociodemograficos-america-latina-caribe>. Fecha de la consulta: 24/07/22.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 2021. "Panorama Social de América Latina 2020". Disponible en línea. En: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/46687>. Fecha de la consulta: 25/07/22.
- CÓRDOVA, Edgar; ESCOBAR, Anton; RINCÓN, Isabel; CHAPARRO, Jorge. 2022. "Gasto y Política de salud: Población de adultos mayores en Argentina y Chile" En: *Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 28, No. 02,

- pp. 182-201. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.31876/rcs.v28i2.37932>. Fecha de la consulta: 25/07/22.
- CÓRDOVA, Marco. 2017. “El Neoinstitucionalismo como paradigma científico” En: *Revista Mundos Plurales*. Vol. 4, No. 01, pp. 09-46. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2017.3049>. Fecha de la consulta: 25/07/22.
- DAVID, Paul. 2007. “Path Dependence: A Foundational Concept for Historical Social Science”. En: *Cliometrica, Journal of Historical Economics and Econometric History*. Vol. 1, No. 2, pp. 91-114. Disponible en línea. En: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11698-006-0005-x>. Fecha de la consulta: 25/07/22.
- ELDER, Charles; COBB, Roger. 1993. “Formación de la Agenda. El caso de la política de los ancianos” En: L. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México. Miguel Ángel Porrúa Grupo editorial. México DF., México.
- FONTAINE, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: Concepto, teorías y métodos*. Anthropos Editorial; FLACSO. Barcelona, España.
- GARRAUD, Philippe. 1990. “Politiques nationales: Élaboration de l’agenda” En: *L’Année sociologique (1940/1948-)*. No. 40, pp. 17-41. Disponible en línea. En: <https://www.jstor.org/stable/27890055>. Fecha de la consulta: 15/06/22.
- GONZÁLVEZ, Herminia; Larrazabal, Sofia; Guizardi, Menara. 2020. “Aging, Gender and Care: Debates to Situate Public Policies” En: *Sociedade e Cultura*. No. 23, pp. 01-35. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.5216/SEC.V23I.54300>. Fecha de la consulta: 15/06/22.
- HAWKINS, Benjamin; MCCAMBRIDGE, Jim. 2020. “Policy windows and multiple streams: An analysis of alcohol pricing policy in England” En: *Policy and Politics*. Vol. 48, No. 2, pp. 315-333. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1332/030557319X15724461566370>. Fecha de la consulta: 25/06/22.
- HUANG, Zhao. 2021. “A historical–discursive analytical method for studying the formulation of public diplomacy institutions” En: *Place Branding and Public Diplomacy*. No. 18, pp. 204-215. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1057/s41254-021-00246-y>. Fecha de la consulta: 15/06/22.
- KINGDON, John. 2014. *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Second edition). Pearson. New York, USA.

- LADUSINGH, Laishram; THANGJAM, Melody. 2021. "Policy reforms and changing intergenerational support of elderly in India" En: *Journal of Population Research*. Vol. 38, No. 4, pp. 401-416. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1007/s12546-021-09275-z>. Fecha de la consulta: 28/05/22.
- LU, Peiyi; SHELLEY, Mack. 2021. "Comparing older adult and child protection policy in the United States of America". En: *Ageing & Society*. Vol. 41, No. 2, pp. 273-293. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1017/S0144686X19000990>. Fecha de la consulta: 28/05/22.
- MAHLMEISTER, Rodrigo. 2021. "Policy feedback: O argumento fundante do neoinstitucionalismo histórico" En: *Revista Teoría & Pesquisa*. Vol. 30, No. 01, pp. 70-90. Disponible en línea. En: <http://dx.doi.org/10.31068/tp.30104>. Fecha de la consulta: 28/05/22.
- MAHONEY, James. 2000. "Path dependence in historical sociology" En: *Theory and Society*. No. 29, pp. 507-548. Disponible en línea. En: <https://www.jstor.org/stable/3108585>. Fecha de la consulta: 05/09/22.
- MESA-LAGO, Carmelo; CRUZ, María; GIL, Mirian. 2021. "Pension coverage in Latin America: Trends and inequalities" En: *International Social Security Review*, Oxford. Vol.74, No. 2, pp. 83-104. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1111/issr.12266>. Fecha de la consulta: 08/08/2022.
- MIDEROS, Andrés; GASSMANN, F. 2021. "Fostering social mobility. The case of the Bono de Desarrollo Humano in Ecuador" En: *Journal of Development Effectiveness*. Vol. 13, No. 04, pp. 385-404. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1080/19439342.2021.1968931>. Fecha de la consulta: 08/08/2022.
- MIELESZKO, Anna. 2021. "Institutional changes in politics". *Ekonomia i Prawo*" En: *Economics and Law*. Vol. 20, No. 02, pp. 305-315. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.12775/EiP.2021.018> Fecha de la consulta: 08/04/22.
- NACIONES UNIDAS. 2007. "Estudio Económico y Social Mundial 2007. El desarrollo en un mundo que envejece" En: *Reseña*. Naciones Unidas. New York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Disponible en línea. En: <https://bit.ly/3ADS9O2>. Fecha de la consulta: 28/05/22.
- NACIONES UNIDAS. 2019. "Envejecimiento, Personas Mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" En: *Perspectiva Regional y de Derechos Humanos* (S. Huenchuán, Ed.). New York: UN. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.18356/19532890-es>. Fecha de la consulta: 08/07/22.

- NIEDHARDT, Ana. 2020. "Policy agenda-setting studies: An overview of Brazilian research" En: *Revista de Administração Pública*. Vol. 54, No. 06, pp. 1498-1512. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200689x>. Fecha de la consulta: 18/03/22.
- OLEAS, Julio. 2017. "Ecuador 1980-1990: Crisis, ajuste y cambio de régimen de desarrollo" En: *Revista América Latina en la Historia Económica*. Vol.24, No. 01, pp. 210-242. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.18232/alhe.v24i1.724>. Fecha de la consulta: 28/06/22.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. 2015. "Resumen. Informe mundial sobre el Envejecimiento y la Salud". En OMS. Disponible en línea. En: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186471/WHO_FWC_ALC_15.01_spa.pdf. Fecha de la consulta: 28/08/22.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. 2021. "Resumen. Informe mundial sobre el edadismo" En: OMS. Disponible en línea. En: <https://bit.ly/3b5Cv3n>. Fecha de la consulta: 28/08/2022.
- OSORIO, Lourdes; SALINAS, Francisco; CAJIGAS, Margot. 2018. "Responsabilidad social y bienestar de la persona mayor" En: *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. No. 92, pp. 223-252. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.92.8959>. Fecha de consulta: 23/10/22.
- OSTROM, Elinor. 2011. "Background on the Institutional Analysis and Development Framework" En: *Policy Studies Journal*. Vol. 39, No. 01, pp.07-27. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>. Fecha de la consulta: 18/11/22.
- PARSONS, Wayne. 2007. *Políticas públicas*. FLACSO. México DF., México.
- PAZ y MIÑO, Juan. 2001. "Orígenes de la seguridad social en Ecuador". En: *Revista Gestión digital*. Sección: Historia Económica. No. 16. Disponible en línea. En: <https://bit.ly/3aCgOId>. Fecha de la consulta: 23/03/2022.
- PETERS, Guy. 2019. "Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism" En: Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Massachusetts, USA.
- PONCE, Juan; CURVALE, Carolina. 2020. "Cash transfers and political support: Evidence from Ecuador" En: *International Journal of Development Issues*. Vol.19, No. 02, pp. 255-274. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1108/IJDI-11-2019-0187>. Fecha de la consulta: 26/03/2022.
- PORRAS, Angélica. 2015. "La seguridad social en Ecuador: Un necesario cambio de paradigmas. En *Revista Foro*. No. 24, pp.89-116. Disponible en línea. En: <https://bit.ly/3IBr3wv>. Fecha de la consulta: 23/03/2022.

- PREVITALI, Federica; ALLEN, Laura; VARLAMOVA, María. 2020. "Not Only Virus Spread: The Diffusion of Ageism during the Outbreak of COVID-19" En: *Journal of Aging and Social Policy*. Vol. 32, No.4-5, pp. 506-514. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1080/08959420.2020.1772002>. Fecha de consulta: 14/06/22.
- QUEIROZ, Larissa; MONTENEGRO, Ludmilla; HEBER, Florence. 2018. "The Construction of Institutional Legitimacy by Discursive Practices" En: *Revista Electrónica de Estrategia E Negocios-Reen*. Vol.11, No. 01, pp. 226-253. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.19177/reen.v11e12018226-253>. Fecha de consulta: 12/12/22.
- ROTH, Andre. 2002. "Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación" (1. ed.). Ediciones Auroras. Bogotá, Colombia.
- RIVEROS, Carolina; ARENAS, Ángela; CASTRO, Marcela; OLIVARES, Maximiliano. 2020. "Public policies, gaps and digital literacy of the elderly people: The Chilean reality observed from the communes of Talca and San Joaquín" En: *Revista de Direito, Estado e Telecomunicacoes*. Vol. 12, No. 1, pp. 137-158. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.26512/lstr.v12i1.31180>. Fecha de la consulta: 21/11/22.
- SKOCPOL, Theda. 2014. "El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual" En: *Nuevas corrientes intelectuales - Revista de Santander*. No. 09, pp. 99-119. Disponible en línea. En: <https://bit.ly/3NZenkj>. Fecha de la consulta: 22/06/22.
- STEINMO, Sven. 2019. "Historical Institutionalism the Cognitive Foundations of Cooperation. En: *Public Performance and Management Review*. Vol. 44, No. 05, pp. 1140-1159. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1694548>. Fecha de la consulta: 22/06/22.
- SUBIRATS, Joan. 2001. "El análisis de las políticas públicas" En: *Revista Gaceta Sanitaria*. Vol. 15, No. 03, pp. 259-264. Disponible en línea. En: [https://doi.org/10.1016/S0213-9111\(01\)71557-9](https://doi.org/10.1016/S0213-9111(01)71557-9). Fecha de la consulta: 21/11/22.
- UBASART, Gema; MINTEGUIAGA, Analia. 2021. "State transformations and welfare models: The significance of the return of public institutions in Ecuador of the Citizen Revolution (2007–2017)" En: *International Journal of Sociology and Social Policy*. Vol.42, No. 1/2, pp. 23-41. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1108/IJSSP-10-2020-0484>. Fecha de la consulta: 21/11/22.
- VÁSCONEZ, Alison; CÓRDOBA, Rossana; MUÑOZ, Pabel. 2005. "La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años 80 y 90: Sentidos, contextos y resultados" En: *Naciones Unidas, Santiago de*

Chile, CEPAL. Disponible en línea. En: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6098>. Fecha de la consulta: 21/11/22.

VELASCO, María; CHRYSANTHOPOULOU, Stavroula; GALÁRRAGA, Omar. 2020. “Cash Transfers and Contraceptive Use: A Regression Discontinuity Analysis” En: *Revista Studies in Family Planning*. Vol. 51, No. 04, pp. 309-321. Disponible en línea. En: <https://doi.org/10.1111/sifp.12142>. Fecha de la consulta: 19/05/22.

VILA, Olga; MOYA, Nereyda. 2021. “Public policies: A new look at population aging in Cuba’s current conditions” En: *Revista Universidad y Sociedad*. Vol.13, No. 3, pp. 512-524. Disponible en línea. En: <https://bit.ly/3IIDx5D>. Fecha de la consulta: 01/05/22.



UNIVERSIDAD
DEL ZULIA

CUESTIONES POLÍTICAS

Vol.41 N° 77

*Esta revista fue editada en formato digital y publicada en abril de 2023, por el **Fondo Editorial Serbiluz**, Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela*

www.luz.edu.ve
www.serbi.luz.edu.ve
www.produccioncientificaluz.org