

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**La Política Social en el Gobierno de la Ciudad de México
(2000-2006)**

El Estudio de Caso del Programa de Apoyo Alimentario, Atención
Médica y Medicamento Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años
en el Distrito Federal

Seminario Taller Extracurricular:
Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

PRESENTA

Jorge Armando Cuéllar Pineda

Asesor: José Enrique Bailleres Helguera

Noviembre, 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*"Mientras el hombre está abandonado,
la existencia, tanto privada como pública,
está cruzada por sueños soñados despierto;
por sueños de una vida mejor que la anterior."*

ERNST BLOCH

*"Es, pues, la fe la certeza de lo que se espera,
la convicción de lo que no se ve."*

HEBREOS 11.1

REVOLUCIÓN

*Siempre habrá nieve altanera
que vista al monte de armiño
y agua humilde que trabaje
en la presa del molino.
Y siempre habrá un sol también
-un sol verdugo y amigo-
que trueque en llanto la nieve
y en nube el agua del río.*

LEÓN FELIPE

AGRADECIMIENTOS

Si de preámbulo y epílogo sirve: mi fe en lo científico se ha estropeado. Bruma en la razón me aparece tan periódicamente, como a aquellos ciegos de Saramago que repentinamente dijeron ver todo en blanco. Papini lo advertía pero no le creí: El famoso pragmatismo deja de importarnos ya en cuanto regla de investigación, cautela de procedimiento y refinamiento del método, cuando alguien comienza a sentir el deseo de purificar y reforzar el espíritu. Ahora sé que hablaba de la necesidad de creer que precede a la voluntad de actuar.

En descargo de lo que encontrarán, lo que aquí se vierte es un simple boceto de aquello que originalmente ambicionaba, quedando un impreso guiado por convicciones para cumplir con la meta y conseguirlo todo: un título, un pebetero, un camino, un nuevo ciclo o quizá sólo vacilante esperanza...

Ruego y advierto a quiénes leerán las siguientes páginas, que pasen por alto aquello que justamente les parezca displicente y farragoso; pues en esos lacónicos intersticios de maledicencia impetuosa es dónde se anida mi gusto por el no y la contravención. ¿Qué el estudio es objetivo?, de ningún modo pues no se analizan objetos sino subjetividades; ¿justiciero?, en lo absoluto, eso sucederá cuando evitemos que la codicia ciegue los ojos del alma y nos nuble el sentido común; ¿ético y urgente?, tal vez sea lo que más se aproxime aunque no pretendo que llegue a serlo a consta de escamotear los hechos y las ideas.

No obstante lo anterior, sirva esta compilación de hojas y tinta como una muy humilde pero sincera distinción a quiénes contribuyeron (nombrados e innombrables) a hacerlo posible, apoyándome para llegar a la recta final de las "eliminadoras" contra todos los pronósticos.

En especial A toda la familia Cuéllar, Pineda, y demás apellidos que con el tiempo han ido engrandeciendo mi vida. A mi madre por la dictadura de su amor y ejemplo de fortaleza; A mi padre por su tenacidad e indómita voluntad; A Omar por ser mi compadre, mi amigo y mi otro tutor; A Angélica por su ternura, empeño y devoción; A Alfonso por las lecciones de optimismo y bondad; A Uriel por su ingenio e ímpetu; A Maribel por ponerse a la altura de su matrimonio; A mis sobrinos por su arribo al mundo desde hace ya cuatro años; A Tola por su amor, ayuda, paciencia y motivación; A mi abuela Chelo por ser la fuente de vida; A mis tíos y tías en especial a: Horte por su invaluable presencia en momentos aciagos; A Gustavo por su comedimiento y sentido altruista; A Antonio por su sensibilidad cubierta de altivez; A Tere por su esfuerzo cotidiano; A mis primos por su despertar a la vida adulta y su perseverancia para ser mejores...

A todas las instituciones y personas que –voluntaria e involuntariamente- han influido en la reflexión de la existencia: A mi querida UNAM por permitirme ser parte de su comunidad... Me seguiré esforzando por retribuirte; AL GDF por la oportunidad de impulsar cambios; A Bertha Luján por su gentileza para el becario; A René por la amistad y confianza depositada; A Antonio Ortega por ser mi asesor literario y metodológico, mi amigo y escucha de sórdidas palabras; A Eliza Cuevas por sus grandes enseñanzas cuando todo era más oscuro que ahora; A Adrián por las vivencias universales; A Enrique Guerrero por sus atenciones durante mi estancia en los calabozos; A David García por sus consejos de vida en tiempos de cólera...

Y a todos aquellos que merecen ser homenajeados pero que no pude nombrar por no contar con un capítulo adicional, les digo: GRACIAS...

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	1
--------------------------	----------

CAPÍTULO I

CONSTRUCCIÓN TEÓRICO-CRÍTICA DEL PROBLEMA

1.1 Política Pública, Política Social y Programa Social.....	15
1.2 El Estado de Bienestar: Origen, Características y Tipología.....	20
1.3 Pobreza y Envejecimiento Poblacional en México y el Mundo.....	27
1.4 De las Políticas Públicas Inocuas a las Populistas.....	37

CAPÍTULO II

LA POLÍTICA SOCIAL DE LOS GOBIERNOS FEDERALES (1970-2000) Y DE LOS GOBIERNOS DEL DISTRITO FEDERAL (1997-2006)

2.1 El papel de la política social en México durante el periodo denominado “Del Desarrollo Compartido” (1970-1982).....	47
2.2 El viraje hacia el modelo de política social neoliberal.....	57
2.3 1997: Construyendo un gobierno propio para la Ciudad de México.....	61
2.4 Concepción y Principios de la Política Social en el Gobierno del Distrito Federal (2000-2006).....	66

CAPÍTULO III

HACIA UNA CIUDADANÍA SOCIAL Y LA REFUNDACIÓN DE UN ESTADO DE BIENESTAR EN MÉXICO

3.1	Estructura y Funcionamiento del Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal.....	73
3.2	Arenas de Poder: La discusión legislativa sobre la Ley de Pensión Universal para los Adultos Mayores en el Distrito Federal.....	81
3.3	Noruega: Un ejemplo de modelo de bienestar.....	94
3.4	Resultados de la Pensión Universal Alimentaria y de los Servicios de Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal.....	103
3.5	Criterios a considerar para el diseño y evaluación de la Política Social.....	109
	REFLEXIONES FINALES.....	116
	FUENTES DE CONSULTA.....	123
	ANEXOS.....	129

INTRODUCCIÓN

*“La esperanza es parte de la naturaleza humana.
La parte precisa que se vuelve hacia aquello que
todavía-no-es, para detonar la acción.
Tiene raíces en la libertad y la rebeldía.”*

José A. Gimbert

Pensar significa traspasar,¹ exceder, quebrantar lo debido o razonable para intentar poner algo al descubierto, o bien, para discernir su esencia. Cuando pensamos a la política (entendida como arte de lo posible y no como cálculo de lo probable) el pensar se erige en acción que niega lo puramente racional, para activar en el hombre sueños de tener una vida mejor, aún cuando se halle ante la más desoladora realidad.

En este trabajo hemos supuesto que la humanidad en su conjunto ha arraigado su esperanza en ser feliz, a partir de alcanzar uno de sus más anhelados propósitos: superar la pobreza, la desigualdad y la marginación. En tal virtud, y dada la certeza ontológica que se suele tener de ese fin, las acciones emprendidas para cumplirlo se han creado en un marco de reflexión más estrecho caracterizado por llevar el ritmo de la discusión a términos de elección racional y de demostración empírica, prescindiendo de las contribuciones de estudios sobre la estructura moral sobre la que reposa el pasado y el presente de nuestro ser social.

Fernando Escalante nos advertiría a principios de los años noventa, sobre lo trascendental que resulta estudiar el problema de la moral como explicación de los valores que se manifiestan en conductas, y como nos hemos acostumbrado a pasar por alto este tipo de análisis al momento de estudiar la problemática social. Para este autor, el modelo de elección racional que construye un tipo abstracto de individuo, que tiene una jerarquía consistente de preferencias, y que elige la solución más favorable, enfrentando una serie de posibilidades; tiene dos debilidades serias: “Primera, no pueden explicar cómo se crean las jerarquías de preferencias, los valores; y segunda, tienden a dejar de lado las distorsiones, por hablar así, que la moral introduce en las elecciones racionales.”²

¹ Esta afirmación es reconocida como una de las más queridas por Ernst Bloch. Véase la obra de este autor *El Principio Esperanza*, Madrid, 2004, Ed. Trotta, Vol. 1, p. 28.

² Fernando Escalante Gonzalbo. *Ciudadanos Imaginarios: memorial de los afanes y desventuras de la virtud y*

Y continúa: “Lo más atractivo que tienen estas explicaciones, es que permiten dejar de lado no sólo las cuestiones morales, sino continentes enteros de reflexión sociológica con sus preocupaciones por las clases, los roles, los sistemas de acción, etc. Tienen, además, a su favor, una apariencia de realismo crudo, un aire de franqueza iconoclasta que las hace parecer, a simple vista, modelos de pensamiento científico”.³

En un sentido similar, Antonio Caso afirmaría a principios del siglo XX, que la existencia en México de un *bovarismo nacional*, es decir, de la “facultad de concebirse diferente de cómo se es” se había convertido en uno de los obstáculos del desarrollo del país como nación. Caso sostenía la idea de que los pueblos y los individuos tienen que perseguir ideales pero siempre atendiendo la realidad de la que se proviene y hacia la cual hay que construir un destino; adaptando sin imitar.⁴

También en ese entonces, Molina Enríquez llegaría a la conclusión de que “Tiempo es ya de que salgamos de las oscilaciones de la vacilación, y de que busquemos nuestro camino de Damasco, procurando multiplicar nuestro número, acrecer nuestro bienestar, adquirir la conciencia de nuestro ser colectivo, definir nuestro espíritu social, y formular nuestros propósitos de conducta con precisión, formando la noción de patria que nos sirva en el interior, para lograr la coordinación integral de todos nuestros esfuerzos, y en lo exterior, para mantener la seguridad plena de la existencia común.”⁵

apología del vicio triunfante en la República Mexicana. Tratado de moral pública. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2005, 6ª reimpresión, p. 28.

³ Idem, p. 27. Para precisar más estas ideas, el autor nos dice que no es más moral un campesino que un empresario, ni es más moral, aunque parezca extraño, un ciudadano que un político. No hay ninguna orientación que sea *inmoral* en sí misma, sino sólo por referencia a otra jerarquía, a otro orden moral. La moralidad no procede de una deducción lógica, ni de una sumisión a principios generales: es el resultado de una práctica habitual, donde operan acuerdos contingentes –y pocas veces explícitos– sobre lo bueno y lo malo, **sobre cómo hacer las cosas y cómo comportarse**. Es peculiar –afirma el autor– pensar que hay individuos racionales que son, en lo privado, egoístas e interesados y en lo público, responsables y solidarios. El ciudadano vive en esa tensión, obligado a atender a su supervivencia, como individuo privado, y a vigilar por el bien común, en tanto que miembro del público, y no siempre le resulta fácil el deslinde.

⁴ El término bovarismo fue acuñado por el escritor francés Gautier, quién se basó en el personaje principal de Gustav Flaubert, *Madame Bovary*, escrita a finales del siglo XIX. El pasaje es citado por Mónica Chávez González en su artículo “Antonio Caso y los paradigmas de la Nación Mexicana” Cuicuilco, Enero-Abril, 2004, vol. 11, Número 030, Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), Distrito Federal, México. Tomado de la Hemeroteca Científica en Línea en Ciencias Sociales ubicada en el sitio:

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/351/35103010.pdf>

⁵ Andrés Molina Enríquez. *Los Grandes Problemas Nacionales*. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2004, edición digital basada en la de México, Impr. de A. Carranza e hijos, 1909, Pág. 360.

Años más tarde, Ramos aseveraría que el mexicano ha sido sordo a su destino, viviendo espontáneamente y sin asumir una historia sincera de sí mismo. Todos los males que le han sobrevenido a México –afirmaba- provienen de ver ilusoriamente la verdad, estado psicológico animado por un sentimiento inconsciente de inferioridad que le hace aparentar, una situación muy superior a la real.⁶ Esta idea sería retomada posteriormente por Paz, para llegar a expresar que “la historia podrá esclarecer muchos de nuestros fantasmas, pero no los disipará. Sólo nosotros podremos enfrentarnos a ellos. O dicho de otro modo, la historia nos ayuda a comprender ciertos rasgos de nuestro carácter, a condición de que seamos capaces de aislarlos y denunciarlos previamente.”⁷

En tiempos recientes, la mayoría de los estudios y programas dirigidos a tratar el tema de la pobreza, la desigualdad y la marginación han optado por relegar el aspecto moral, cultural⁸ e histórico de la riqueza y la miseria de los habitantes, para centrarse en cómo mantener estable la macroeconomía y evitar la aparición de fuerzas demagógicas o populistas. Se ha llegado así a una *actitud epistemológica* que trastorna la naturaleza de la decisión política, al basarla en criterios exclusivamente técnicos y no en criterios de significación política, en criterios de legalidad y no de legitimidad,⁹ de participación política representativa pero no directa.

Al privilegiarse el ‘yo’ sobre el ‘nosotros’ “como punto de partida de la nueva conformación de las relaciones sociales y políticas y de las conductas individuales, y por lo tanto, como el principal motor del proceso histórico por sobre los modelos generales o proyectos históricos basados en paradigmas colectivos”¹⁰, la epistemología de la posmodernidad altera significativamente la forma en que la clase dirigente diseña una acción de gobierno y evalúa su efectividad.

Texto consultable en el sitio:

<http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/ecm/01471652101247384191291/index.htm>

⁶ Cfr. Samuel Ramos, *El perfil del hombre y la cultura en México*, Colección Austral, México, 2006, 46ª edición, p.90-91.

⁷ Octavio Paz, *El laberinto de la Soledad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, 2ª edición, p. 81.

⁸ Cfr. Samuel Ramos, Op cit. p. 20. Nos referimos al término cultura en el sentido en que este autor lo maneja, es decir, aquella que está condicionada por cierta estructura mental del hombre y de los accidentes de su historia.

⁹ Para algunos autores, este es uno de los aspectos fundamentales que definen a la crisis política en el mundo. Véase Nicolás Tenzer. *La Sociedad Despolitizada*. Buenos Aires, Ed. Paidós, 1991, pp.11-36.

¹⁰ Edgar Jiménez C. “Enfoques Teóricos para el Análisis Político” en Tomas Miklos (Coord), *Las Decisiones Políticas. De la Planeación a la Acción*. México, Ed. Siglo XXI e Instituto Federal Electoral (IFE), 2001, p.222.

Hoy en día, la modernidad intelectual y gubernativa, parece estar en mantenerse escéptico a los aportes de las grandes utopías como guías para la acción, y en atribuir un alto grado de relativismo a las Ciencias Sociales dado el acelerado desarrollo que han mostrado por su parte las ciencias nomotéticas.¹¹ De ahí el surgimiento de corrientes de pensamiento como la *Racional Choice* en la Ciencia Política que se han propuesto estudiar racionalmente el proceso de toma de decisiones gubernamentales, separándolo de las subjetividades¹² propias de aquellos que detentan el poder político. No obstante, pese a su manifiesta pretensión, Harold D. Lasswell (considerado como el fundador del enfoque de policy) reconocería en algún momento que “la disciplina de política pública como *policy sciences of democracy* tenía como uno de sus objetivos estratégicos mostrar la superioridad del gobierno liberal-democrático sobre el gobierno socialista-comunista de planificación central en lo que concierne a la capacidad de resolver los problemas sociales y crear oportunidades de crecimiento para sus sociedades.”¹³

En términos simples, asumimos que el presente trabajo sigue inmerso en la contienda por la conducción del desarrollo del país, entre paradigmas de desarrollo así identificados en la década de los setenta: el nacionalista y el neoliberal. El primero, reivindicado por el Gobierno del Distrito Federal (1997-2006) a través de la puesta en marcha de políticas de cobertura universal como el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal. El segundo, implantado por los últimos 5 gobiernos federales a la fecha, caracterizado por defender a la focalización, como el instrumento más eficaz para superar nuestros graves rezagos sociales.

¹¹ Guillermo Windelband denomina "*ciencias nomotéticas*", aquellas que tienen por objeto las leyes lógicas, es decir, las ciencias de la naturaleza, que buscan estudiar procesos causales e invariables. Por contra, las ciencias cuyo objeto es el estudio de los sucesos cambiantes, como el Derecho, la Ciencia Política o la Historia, son llamadas "*ciencias idiográficas*". Esta distinción fue básica en la Escuela de Baden, proseguida por Enrique Rickert. Referencia encontrada en el sitio: <http://es.wikipedia.org/wiki/Nomot%C3%A9tica>

¹² “El término subjetividad se utiliza con dos significados, según se utilice para referirse al conocimiento o al sujeto. En la teoría del conocimiento, la subjetividad es la propiedad de las percepciones, argumentos y lenguaje basada en el punto de vista del sujeto, y por tanto influida por los intereses y deseos particulares del sujeto. La propiedad opuesta es la objetividad, que los basa en un punto de vista no prejuiciado, distante y separado, de modo que los conceptos en cuestión sean tratados como objetos. En psicología y sociología, la subjetividad es el conjunto de características particulares que hacen del ser humano una persona autónoma, con deseos y voluntad propias”. Definición encontrada en el sitio web: <http://es.wikipedia.org/wiki/Subjetividad>

¹³ Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p.28.

Asimismo, renovamos el interés por el debate acerca de los criterios u orientaciones que toman o deberían tomar las investigaciones sociales y las políticas públicas, para dar muestra del conflicto político, ideológico, moral e incluso epistemológico que emerge como resultado de la implantación de políticas dirigidas a superar la pobreza, la desigualdad y la marginación, que invocan la idea del ejercicio de los derechos sociales, particularmente, para un segmento de la población que con frecuencia conmueve a la sociedad en general: los ancianos, abuelos, viejitos o más fríamente denominados adultos mayores.

Pero detengámonos a revisar un ejemplo del disenso que llega haber incluso en el diagnóstico estadístico de los problemas que aquejan a buena parte de los habitantes del país, incluyendo a las personas de edad avanzada. En la actualidad -según el Banco Mundial- 20 por ciento de los mexicanos de mayor ingreso concentra el 43 por ciento del consumo en el país. Medido con estos parámetros, México es uno de los países más desiguales en América Latina, que es de por sí la región con mayor desigualdad de ingreso en el mundo. La riqueza que genera nuestro país, coloca a la economía mexicana como la décima más importante del mundo pero también la ubica en el lugar número 80 en cuanto a ingreso per cápita se refiere, debajo incluso de Sudáfrica que tiene el sitio 76.

Como respuesta a estos datos, el Gobierno Federal anunció en su momento que la pobreza extrema, calculada en función del número de personas que viven con un dólar por día (\$11.30 a la fecha en que se informó el dato) se había “reducido” en un 62 por ciento en los últimos años; cifras que evidentemente fueron criticadas, pues nadie explicó como es que la pobreza había bajado en una situación de estancamiento económico, cuando los defensores del sistema capitalista han reconocido que para reducir la pobreza, indeclinablemente es necesario un crecimiento económico sostenido. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), informó que en el país se registran 26 millones de personas como "población ocupada", de las cuales 7 por ciento ganan menos de un salario mínimo (casi 50 pesos diarios); 20.7 por ciento, entre 1 y 2 salarios mínimos; 46.2 por ciento de dos a cinco salarios mínimos y el resto (26.1%) más de cinco minisalarios.¹⁴

¹⁴ *La Jornada*, 27 de abril de 2005, Sección Economía, consultada desde su página web: <http://www.jornada.unam.mx/>

Sea cual fuere la versión más confiable, las cifras revelan la creciente desigualdad que viven millones de personas en la República Mexicana en cuanto a distribución del ingreso y concentración de la riqueza, así como también nos mueven a reflexionar que al no contar siquiera con un diagnóstico más preciso del problema y aceptado por todos, construir acuerdos sobre las soluciones más óptimas para abatir dicha problemática social es técnicamente controvertible, políticamente vacilante pero éticamente urgente. Suponemos que por estas razones, la mayoría de las investigaciones que abordan estas temáticas, han tenido que subdividirse en tópicos que van desde la definición de los conceptos hasta el análisis de los objetivos, métodos y modelos de evaluación de las políticas relativas a ellos. Si a ello añadimos que en México, el abatimiento de tales problemas sigue siendo la principal meta incumplida desde su surgimiento como nación independiente, y más recientemente en el siglo XX por el ideario de la revolución, es entendible que la contienda política llegue hasta el ámbito del diseño y puesta en marcha de programa sociales, como el de la pensión universal alimentaria para adultos mayores.

Con este estudio de caso del Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal implantado por la administración pública local en turno desde el año 2001, y del cual son consecuencia dos disposiciones jurídicas vigentes en la Ciudad de México: la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal y la Ley que establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral, ambas con sus respectivos reglamentos;¹⁵ daremos cuenta del proceso de cambio en la concepción de la cuestión social y las razones por las que se desestima que el Estado fortalezca su papel de redistribuidor de la riqueza.

¹⁵ La Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, así como su reglamento, fueron publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el **18 de noviembre y el 31 de diciembre de 2003**, respectivamente. Por su parte, la Ley que establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral se publicó el **22 de mayo de 2006** y su reglamento el **04 de diciembre** de ese mismo año. En lo sucesivo, nos referiremos a todo esto como **acciones pro-adulto mayor**.

Asimismo, el lector encontrará una descripción y análisis del proceso de construcción de una política social -impulsada por un gobierno local- que se asume a si misma como alternativa a aquella que tiene en marcha el Gobierno Federal, destacando sus contribuciones pero también revelando sus limitaciones.

Al analizar la cuestión ‘política’ del estudio de caso, como parte del contexto en que éste se despliega, fue inevitable recordar lo que hace décadas afirmaría Daniel Cosío Villegas: “el país está en una crisis política y moral de grave trascendencia (...) ¿Qué podría hacer el país para reconquistar el camino, para alcanzar al mismo tiempo el progreso material y una mejor organización política, social y humana? Una solución se ocurre casi enseguida: entregar el poder a las derechas. Puesto que las izquierdas se han gastado llevando su programa hasta donde pudieron, puesto que las izquierdas se han corrompido y no cuentan ya con la autoridad moral, ni siquiera política, necesarias para hacer un gobierno eficaz y grato, déjeseles el turno a las derechas, que no han dirigido el país desde 1910. (...) es indudable que las izquierdas tendrían que purificarse o morir”¹⁶.

Ante este vaticinio hecho realidad en cuanto a la conquista del poder de un partido de derecha, consideramos necesario valorar el papel que juegan gobiernos de genealogía izquierdista y que parecen poseer un mayor apoyo popular que los partidos conservadores, estudiando aquello que parece apuntarse como la principal diferencia entre la continuidad y el cambio; entre una forma de gobernar y otra, es decir, la política social.¹⁷ Indudablemente, ante una situación tan apremiante como la que vive todo el país, la política social es una parte imprescindible del actuar gubernamental, independientemente del orden de gobierno o del partido de que provenga. La experiencia nacional nos indica que no cualquier tipo de política social es idónea para enfrentar y, a la larga, aminorar los resabios sociales.

Sabemos que históricamente han sido los partidos de izquierda o los líderes vueltos caudillos los que han utilizado como su principal activo político y bandera de lucha, aquellos principios

¹⁶ Daniel Cosío Villegas. *La Crisis de México*, ensayo difundido en 2002 por el Gobierno del Distrito Federal extraído de la revista Cuadernos Americanos, 1ª edición, Año VI, marzo, 1947, p. 41-42.

¹⁷ Se pone a la política social y no a la política económica como el principal aspecto diferencial entre los gobiernos federal y estatal, porque a esta última la rige el orden federal, mientras que el diseño e implantación de la política social guarda aún cierta autonomía técnica entre las distintas jurisdicciones.

que tienen que ver con la igualdad de condiciones y la consecución de la justicia social. Hoy en día, la naturaleza sobre el principal capital político y la razón de ser y de actuar de las izquierdas constituidas en partidos se ha desorientado, pues al desembarazarse de la tradición socialista-marxista (al menos en forma pública) y transformarse en asociaciones que compiten por el voto ciudadano para llegar a ser gobierno, sus motivaciones de lucha se han limitado a oponerse a todo lo que tenga relación con el neoliberalismo, es decir, con aquel sistema que ha puesto al libre mercado (o sea, al espacio en donde el precio de las mercancías o servicios es determinado por la oferta y la demanda) como forma máxima de regulación económica y social, descuidando la construcción de un proyecto político-económico alternativo aplicable a la realidad mexicana.

A esto debe añadirse que ante la transitoria rendición intelectual y política de que el capitalismo no puede ser superado por otro modelo distinto que deje de subordinarse a los imperativos tradicionales del socialismo, la principal opción electoral de izquierda en el país, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), incorporó a su núcleo ideológico el concepto de democracia en aras de derrocar el régimen de autoritarismo presidencial y operar sus propuestas de gobierno dentro de un sistema económico establecido. Esto ha implicado que como gobierno, la izquierda este buscando desenfrenadamente, implantar políticas públicas que sean capaces de resarcir los problemas sociales, sin sacrificar su identidad ideológica ante sus seguidores. Con ese propósito, y ante su tácita aceptación de que abolir la propiedad privada corresponde a medidas de un modelo socialista considerado un fracaso, el PRD ha confinado su oferta política en materia social a la refundación o fortalecimiento de un Estado de Bienestar (de la cuna hasta la tumba), casi igual que el resto de los gobiernos socialdemócratas en el mundo, que despliega beneficios de cobertura universal y no focalizada, tal y como sucede con el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años residentes en el Distrito Federal.

Es preciso señalar que no se intentó poner en el centro de la discusión la existencia de una o más izquierdas, su naturaleza o su contribución histórica al desarrollo político en México. Si bien este trabajo responde a una preocupación que involucra indirectamente la participación de éstas (o más concretamente del PRD) en el marco del diseño de una política social al parecer

distinta a la implementada por otras administraciones; *el objetivo de la investigación*, es el de describir y analizar el modelo de política social del Gobierno de la Ciudad de México, instaurado en la administración 2000-2006, a partir del estudio de caso del Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal, con el fin de revelar si la implantación de una política social basada en otorgar transferencias monetarias directas y de cobertura universal a grupos vulnerables, como es el caso de este programa actualmente convertido en ley, alerta sobre un retorno a prácticas populistas y clientelares iguales a las del pasado, y que desde una perspectiva economicista, llevan al gobierno que las opera a una crisis fiscal irremediable, además de no representar una solución efectiva contra la pobreza, la desigualdad y la marginación.

Para alcanzar nuestro objetivo, hubo la necesidad de plantearse algunas preguntas que se derivaron de coyunturas políticas específicas, a saber: ¿es el otorgamiento de pensiones alimentarias a adultos mayores de 70 años, una política populista?, ¿de qué raíces ideológicas se sostiene la idea de que un subsidio alimentario representa una acción populista?, ¿se estarán reviviendo prácticas clientelares del pasado -en una etapa de democracia en ciernes- que pondrán en jaque a mediano plazo al erario público de la Ciudad de México?, ¿cuál es el significado de la política social en el gobierno de la capital teniendo como muestra el caso del Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal?, ¿en qué se parecen o distinguen las políticas de gobiernos pasados con las que ha instrumentado el gobierno de la Ciudad?, ¿por qué los países que han optado por consolidar un Estado de Bienestar y refrendar derechos sociales a sus ciudadanos cuentan hoy con un alto Índice de Desarrollo Humano (IDH)?, ¿se encuentra agotado el modelo de Estado de Bienestar mexicano?.

Para dar respuestas a estas cuestiones, decidimos estructurar la presente investigación en tres ejes de estudio que dan materia a los capítulos subsecuentes. El primero de ellos se centra en enmarcar teóricamente el tema de los adultos mayores y de algunos conceptos asociados al mismo, a fin de comprender las diferentes aristas del problema. En el segundo, se realiza un repaso histórico que da cuenta del nacimiento, auge y declive del “estado de bienestar

mexicano”, resaltando la función que tuvo para el sistema político construido por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y las causas del cambio de orientación que tuvo la política social (de nacionalista a neoliberal), elementos que dieron contexto histórico al surgimiento de una propuesta de política social estatal que retoma aspectos del paradigma nacionalista.

Por último, en el tercer capítulo se analiza la estructura y funcionamiento de las dos vertientes que promueve el programa en estudio: la pensión universal y los servicios y medicamentos gratuitos; se confrontan las posturas políticas contenidas en el debate que dio origen a la aprobación de la Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años residentes en el Distrito Federal; se describe como ejemplo de éxito el modelo de estado de bienestar vigente en Noruega, para exhibir los resultados obtenidos por la universalización del derecho a pensión alimentaria en la Ciudad de México y concluir con una recomendación acerca de los principios y criterios que deberían emplearse para evaluar la efectividad de la política social.

Cabe agregar que al momento de relacionar los conceptos que dieron origen al estudio (pobreza, marginación, desigualdad, estado de bienestar, populismo, política social, política pública, entre otros) fue de gran utilidad en primer término, el uso ampliamente generalizado del método descriptivo para investigaciones sociales, mismo que busca: “especificar las propiedades, las características y los perfiles importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis (Danhke, 1989)”.¹⁸

Al mismo tiempo, consideramos apropiado realizar un análisis comparativo¹⁹ entre los fines y usos que han tenido los dos modelos que han influido en la formulación de la política social a

¹⁸ Roberto Hernández Sampieri. *Metodología de la Investigación*. Ed. Mc Graw Hill, 3ª Edición, México, 2003, p.117.

¹⁹ “En términos generales, este tipo de análisis consiste en la utilización sistemática de observaciones extraídas de dos o más entidades macro sociales (países, sociedades, sistemas políticos o subsistemas, organizaciones, culturas) o varios momentos en la historia de una sociedad, para examinar sus semejanzas y diferencias e indagar sobre las causas de estas (vid. Elder, 1976; Lijphart, 1971). Esta forma de análisis se ha utilizado en la sociología, la antropología, la economía, la historia, la psicología social y, en una medida muy importante, en la ciencia política, una de cuyas subdisciplinas más importantes, la política comparada (en su origen comparative politics o comparative government), lleva en su nombre el método que utiliza (Blondel, 1985; Von Beyme, 1992).”

Texto encontrado en Román Reyes (Dir.). *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Publicación Electrónica, Universidad Complutense, Madrid 2002. Sitio ubicado en:

http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/M/metodocomparativo_a.htm

lo largo de la historia en México, que nos ha llevado a sostener la tesis de que la política de asignar de manera universal y directa, recursos monetarios o servicios subsidiados a la población, enfrenta un proceso de estigmatización provocado por un conservadurismo ideológico (llevado al terreno de lo político, económico, social, cultural y moral) que se apoya en la evidencia histórica de las funestas experiencias de gobiernos irresponsables y populistas que en el pasado indujeron profundas crisis financieras en México.

Estos episodios históricos han sido utilizados como propaganda por grupos opuestos a una ideología nacionalista, para desacreditar académica, económica y políticamente cualquier intento por diseñar e implantar programas que no empleen el enfoque de focalización (target) y racionalidad económica (austeridad en el consumo-lucro) en la construcción de la política social.

En ese sentido, se empleó el método comparativo bajo la premisa de que “en la práctica es posible distinguir dos categorías principales de métodos comparativos clásicos. La primera consiste en confrontar fenómenos análogos, estudiados según la misma técnica de análisis, siendo la que corresponde a la noción corriente de comparación en sentido estricto. No obstante, también es posible comparar puntos de vista diferentes del mismo fenómeno, cada uno de ellos resultado de técnicas de análisis particulares, en cuyo caso la semejanza reside en el hecho de que el fenómeno observado es el mismo y las diferencias en la naturaleza de los procedimientos de observación empleados. Este procedimiento se aleja un tanto de la concepción tradicional de la comparación, pero se trata, en efecto, de un método comparativo.”²⁰

Como resultado, se compararon los principios, concepciones, supuestos y resultados de una política social de corte universalista (tomando como ejemplo el Programa de Pensión Universal Alimentaria y Medicamentos Gratuitos a Adultos Mayores de 70 años en el Distrito Federal) frente a aquellos derivados de una política social de corte focalista implantada por 5 gobiernos federales, presentando las críticas dirigidas contra ambos tipos de políticas pero poniendo especial detenimiento en los argumentos que llevan a suponer que la

²⁰ Maurice Duverger. *Métodos de las Ciencias Sociales*. Barcelona-Caracas-México, 1988, Ed. Ariel, p. 412.

universalización de derechos sociales traen consigo una crisis fiscal y social irremediable, que induce a la renovación de un modelo de política social populista, irresponsable y dispendiosa que se creía agotado y que, tarde o temprano, pondrá en graves problemas financieros al erario público de la Ciudad.

En mérito de las conclusiones obtenidas, esperamos que este estudio sea de utilidad para iniciar o continuar con investigaciones más avanzadas, en donde se analice el alcance y la viabilidad de los distintos programas sociales que implanten gobiernos futuros; principalmente, de aquellos que por su origen ideológico, suponen formular soluciones más efectivas en materia social. En ello, nuestra convicción y esfuerzo.

CAPÍTULO I

CONSTRUCCIÓN TEÓRICO-CRÍTICA DEL PROBLEMA

Hay quienes sostienen que la ‘potenciación de la conciencia’ es la capacidad del sujeto cognoscente para abrir su pensamiento hacia la complejidad y la variabilidad de lo real. De ese proceso –aseveran- surge la necesidad de saber más allá de aquello que premeditadamente se nos ha dicho que es relevante pensar. Es en este punto, donde el universo de lo que puede ser conocido puede adquirir tal diversidad de contenidos que se puede llegar a transgredir el límite de lo que convencionalmente es y no es pensable. También se dice que las intervenciones más importantes del pensamiento son las que provienen del mundo de los valores. Que cuando un sujeto problematiza su realidad lo hace en función de cierto interés, de cierta lectura opcional que hace de su contexto; es decir, problematiza aquello que tiene significado y sentido para él.²¹ Cuando esto se comprende, es muy fácil estar de acuerdo con Paul Feyerabend cuando afirma que: “La ciencia es una empresa esencialmente anarquista (...); el anarquismo teórico es más humanista y más adecuado para estimular el progreso que sus alternativas basadas en la ley y en el orden”²².

Ver atinadamente un problema donde otros no, debe ser una cualidad de aquellos que se dedican a la investigación y a la política, y para lo cual, se auxilian de determinadas técnicas de análisis para proponer como válidos los hallazgos realizados, o bien, los resultados obtenidos. Particularmente en el ámbito gubernamental, “la percepción mental que los actores políticos tienen de los desafíos, del entorno y de los demás actores que confluyen en la toma de decisiones está condicionada por el filtro de la ideología política que abrazan. La ideología como elemento de análisis siempre está presente en la decisión. Así, por ejemplo, los valores políticos del grupo gobernante influyen para seleccionar un conjunto limitado de alternativas de acción.”²³

²¹ Cfr. Hugo Zemelman Merino. “Conocimiento y Ciencias Sociales. Algunas lecciones sobre problemas epistemológicos”, México, Universidad de la Ciudad de México (UCM), 2003, Colección Reflexiones, p. 38-39.

²² Paul Feyerabend. *Tratado contra el método*. Ubicado en el sitio web: http://www.economia.ufm.edu.gt/mpolanco/antologia/feyerabend_metodo.htm

²³ Tomas Miklos (Coord.), op. cit. p.xix.

Desde nuestra óptica, al ser esta la premisa desde la cual se realiza el diseño e implantación de toda decisión gubernamental, incluyendo el caso que nos ocupa, es necesario admitir que las investigaciones sociales, también toman partido para inhibir o fomentar políticas públicas acordes a los intereses y valores de distintos sectores sociales y políticos. Cuando asumimos esa realidad, se es consciente de que una investigación sólo puede ser socialmente útil en la medida en que privilegie una concepción solidaria y responsable con el desarrollo colectivo, sin prejuzgar de forma maniquea, la participación que tiene el Estado,²⁴ el mercado o la familia en la solución a los problemas sociales.

En ese sentido, entiéndase que para el caso de políticas como la de pensiones a los adultos mayores (cuya instauración ha suscitado polémica en el país por sus implicaciones económicas) los resultados de su estudio serán siempre vistos como inacabados y falibles; y más aún, cuando la discusión se lleva al terreno de si debe o no el Estado hacer exigibles los derechos sociales como forma de equilibrar las desigualdades sociales generadas por el modelo económico actual; o bien, si debemos seguir esperando a que la población aprenda a valerse por sí misma, dando el Estado apoyos sociales residuales hasta que ello suceda. Consecuentemente, el reto obliga a comenzar a esclarecer las posiciones políticas e ideológicas en una discusión que parece no agotarse por estar bajo el escrutinio público, al tiempo de argumentar de manera ecléctica aquello que consideramos adecuado.

Sustraernos del juego semántico e ideológico del que es propio ‘lo político’ de una acción gubernamental dada su naturaleza omnímoda, es la pretensión racional más genuinamente acabada a la que aspira la ciencia de hoy, que desde la perspectiva de su paradigma, da mayor certidumbre y credibilidad a los argumentos de cualquier investigación. En virtud de lo anterior, el estudio define –sin caer en una discusión muy avezada- términos como el de política pública, política social, pobreza, desigualdad, marginación, Estado de bienestar, populismo, entre otros; limitándose a enunciar las acepciones que para este trabajo consideramos más apropiadas para la mejor comprensión de nuestra perspectiva de análisis.

²⁴ Karl Deutch en su obra *Política y Gobierno*, define al Estado como una maquinaria organizada para la elaboración y ejecución de decisiones políticas y para la imposición de las leyes y reglas de un gobierno. Sus apéndices materiales no sólo incluyen a los funcionarios y los edificios de oficinas, sino también soldados, policías y cárceles. Tomado de *Revista Enlace*, Boletín del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Febrero/Marzo de 1989, No. 2, p. 30.

1.1. Política Pública, Política Social y Programa Social

Existen diferentes acepciones de lo que se concibe por política. Uno de los enfoques que ha aportado importantes variaciones semánticas al concepto, ha sido el de políticas públicas, Gerencia Pública y lo que en 1951, el norteamericano Harold D. Lasswell llamó *Ciencias de Políticas (Policies Sciences)*.²⁵ Para este autor “la palabra *política (policy)* ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la vida privada. Hablamos de política gubernamental, política empresarial o mi propia política con referencia a las inversiones a realizar en otros asuntos. Por tanto, *política* está libre de muchas connotaciones indeseables implícitas en la palabra política (*politics*), la cual con frecuencia se considera ligada a partidismo o corrupción.”²⁶

Ahora bien, cuando se evoca el término de política gubernamental, se dice que el puro concepto de política (*policy*) tiene en la terminología de la Ciencia Política, al menos dos significados muy distintos entre sí. “Por una parte, el término política ha significado a menudo la forma de actuación, la pauta decisoria. En este sentido, respondería a las preguntas: ¿cómo actuar en tal caso? y ¿cuáles son las pautas y sus procedimientos? Por otra parte, con frecuencia el concepto “política” se identifica con un programa formal, refiriéndose de forma específica al contenido de lo que se está haciendo y no necesariamente a cómo se hace. En este sentido, la política responde a las preguntas: ¿qué hacer en tal caso? y ¿qué tipo de problemas

²⁵ “Lasswell entendía el movimiento de las ciencias de política (policy sciences) como la actividad teórica de producir conocimiento relevante y útil para la toma de decisiones del gobierno, en un contexto social en que los problemas (públicos), objeto de la decisión gubernamental, se caracterizaban por ser más complejos y de escala, aparecían en el marco de sociedades nacionales cada vez más pluralistas, informadas y críticas y coexistían en un ambiente internacional de guerra fría con una visión dual y enfrentada entre democracia y socialismo. Luis F. Aguilar Villanueva, en su artículo “Política y Gobierno del Estado”, en Juan José Sanabria López, *Antología de Teoría de la Administración Pública*, México, 1998, UNAM-ENEP Acatlán, 1ª Edición, Pág. 171.

²⁶ Harold D. Lasswell. “La Orientación hacia las políticas” en Luis F. Aguilar Villanueva. “El estudio de las Políticas Públicas”. Colección Antologías de Política Pública 1, México, 2003, Edit. Porrúa, p.83. Por otra parte y para mayor referencia histórica del concepto de “política” pueden consultarse otros autores como Omar Guerrero, mismo que ha conformado una línea de estudio que ha sido retomada por otros estudiosos. Gracias a la obra de estos autores, podemos saber que en países de habla inglesa, se distingue entre *politics* y *policies* asumiendo que: “**Politic** se traduce en español por lo que entendemos por **política**, o sea, el poder político encarnado en la figura del Estado moderno y su relación con otras fuentes de poder en la sociedad, como por ejemplo, los grupos de interés, los partidos políticos, etcétera. **Policy** proviene del griego *politeia*, y pasa al latín como *politia*, que deriva en el alemán *policey*, y en el inglés como *policy*. Este término carece de equivalentes en español. En inglés **policy** significa comúnmente curso de acción, proceso de decisión o programa de acción. La **policy** comprende, por tanto, actos relevantes por su naturaleza conflictiva y/o para favorecer la colaboración de los grupos de la sociedad civil con el gobierno”. Sanabria. Op.cit., p. 13.

se plantean?”²⁷ Para efectos de este trabajo, se aludirá a cualquiera de las nociones ya referidas dependiendo del contexto en que se emplee el concepto.

Continuando con esta revisión conceptual, cabe mencionar que un buen resumen de los significados del término *política* lo hace Subirats, quién resalta varios aspectos del término, a saber: “un campo de actividad gubernamental (política de salud, educativa, comercial), un propósito general a realizar (política de empleo estable para los jóvenes), una situación social deseada (política de restauración de los centros históricos, contra el tabaquismo, de seguridad), una propuesta de acción específica (política de reforestación de los parques nacionales, política de alfabetización de adultos), la norma o normas que existen para una determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (política de productividad agrícola, de exportación, de lucha contra la pobreza extrema). O bien, la política como producto y resultado de una específica actividad gubernamental (la política habitacional), el impacto real de la actividad gubernamental (disminución del crimen urbano, reducción de la inflación), el modelo teórico o la tecnología aplicable en que descansa una iniciativa gubernamental (política energética, política de ingresos regresiva)...”²⁸

Aclaradas estas connotaciones conviene dilucidar ¿porqué analizar y examinar un programa (como pensiones a adultos mayores) sin filtrar la ideología política?, ¿acaso no sería más significativo y objetivo desarrollar su estudio considerando exclusivamente un análisis de la política (policy) separándolo del aspecto de lo político (politic)?.

En respuesta, debemos empezar por desmitificar el principio purista de que al momento de diseñar, analizar o tomar preferencia por una política gubernamental, se ha antepuesto el interés público por el de grupo. Parafraseando a Lindblom, tanto en investigadores sociales y hacedores de políticas, la invocación imparcial del interés público se atiende de forma oculta a valores e influencias convencionales que pesan sobre ellos. De hecho, es un principio que

²⁷ David Sills (coord.) *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, España, 1979, Aguilar, Vol. 8, p. 351.

²⁸ Joans Subirats, “Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración”, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989; citado por Luis F. Aguilar Villanueva en su estudio introductorio a *La Hechura de la Políticas*, Colección Antologías de Política Pública 2, México, 2003, Edit. Porrúa, p.22-23.

constituye una de las traiciones más directas al pluralismo posiblemente existente en una democracia, pues al revestir de aparente neutralidad la adopción de una medida de gobierno, se oscurece la discusión partidista que nutre la competencia de la lucha ideológica. Siguiendo al autor, el partidismo (entendido como el reconocimiento de que el trabajo de hacer y analizar una política, está guiado por una selección de posibles intereses y valores que no beneficiaran a todos) es siempre más conveniente en el estudio y hechura de las políticas públicas, pues admite la existencia de posiciones política y analíticamente opuestas entre sí, desarrollando – en forma dialéctica- versiones optativas del interés público, en vez de minimizarlas o pasarlas por alto.²⁹

En apoyo a esta misma idea, Gil Villegas alega que: “resulta ingenuo estipular la autonomía de una ciencia de la administración pública que éste por encima de las ideologías, las contiendas y los partidos políticos. En las distintas maneras de conceptualizar la forma de llevar a cabo las rutinas administrativas y el ejercicio de las políticas públicas van implícitas, se quiera o no, diversas concepciones de cuál es la mejor manera, fáctica o normativa, de realizar el orden y la práctica políticos”.³⁰

Ciertamente el planteamiento de lo anterior no propone dejar fuera el análisis de policy, (mismo que se haya en el tercer capítulo) sino más bien busca que al aplicar dicho enfoque, las concepciones políticas que han sido un factor decisivo en los cambios históricos y sociales, no se subestimen ante la tecnicidad del cálculo y la operación lógica. La desideologización de las políticas públicas es un postulado de quimérica neutralidad proveniente de élites dominantes que temen se abandone el esquema económico de sus modelos etiquetados de infalibles. Además, nocivas o no, las ideologías³¹ no fenecen, mutan -en el mejor de los casos- en

²⁹ Charles E. Linblom, *Democracia y Sistema de Mercado*, México, Edit. UAEH-CNCPyAPAC-Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 436, 441 y 447.

³⁰ Francisco Gil Villegas, “Los Fundamentos Políticos de la Teoría de la Administración Pública” en *Antología de Teoría de la Administración Pública*, op.cit. Pág. 108.

³¹ Aquí nos referimos a la acepción comúnmente utilizada del concepto, es decir, al “Conjunto de ideas fundamentales que caracterizan el pensamiento de una persona, una colectividad, una doctrina o una época” del *Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) 2001*. Sin embargo, es necesario señalar que el sentido que la tradición marxista le da al término *ideología* no es incompatible con lo que se ha venido argumentando, a saber: “la conciencia de las clases explotadoras expresada bajo la forma de un todo estructurado por los exponentes más lúcidos de dichas clases sociales, y transpuesta al resto de la sociedad bajo la forma de un sistema de ideas (y sus correspondientes actitudes), que asegura la cohesión de los individuos en el contexto de la explotación de clase.” en Roger Bartra, *Breve Diccionario de Sociología Marxista*, México, 1973, Ed. Grijalbo,

intromisiones que directa o indirectamente están presentes cuando se trata de defender o deponer, el arquetipo de sociedad que se oferta.

Desde esa perspectiva, y ante la dificultad manifiesta por diversos autores para acordar un único significado de política pública, se comparten y se emplean para este trabajo, las definiciones que dan cabida a las ideas ya vertidas con antelación, que en síntesis son:

- a) Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer. (Dye)
- b) Un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas. (Mac Rae y Wilde)
- c) Las normas y programas gubernamentales esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político;
Las leyes, ordenanzas locales, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos. (Beauregard González Ortiz).³²

Revisemos ahora ¿en qué se piensa cuando se habla de lo social y cuál es su significado como política social? Por inferencia nominal, lo social está asociado a las relaciones de las personas y los grupos humanos entre sí que son reguladas por un tipo de Estado que la clase política en turno considera más acorde para lograr sus fines. Ya de forma más integral, el concepto de “política social” admite también cierta heterogeneidad semántica; por ejemplo, en una dimensión macro, se entiende como “aquellas actividades llevadas a cabo por instituciones públicas dentro del sistema de distribución social, de forma paralela a un modo de producción específico.

En términos particulares, se refiere a la desmercantilización de ciertas relaciones sociales con el fin de mantener un nivel de vida mínimo en la población, como pueden ser la salud y la educación, entre otras. Los programas de combate a la pobreza son parte de la política social global de una comunidad política”.³³ Otros estudiosos la definen como un “conjunto de

Colección 70, p. 93.

³² Todas las definiciones fueron extraídas de la obra de Carlos Ruíz Sánchez, *Manual para la elaboración de Políticas Públicas*, México, 1996, Plaza y Valdés-UIA, p. 13-15.

³³ Ernesto Velasco Sánchez “Sobre la necesidad de una visión estratégica en la gestión de programas sociales contra la pobreza” en *Revista Foro Internacional Julio-Septiembre 2000*, El Colegio de México, Vol. XL, Núm.

instituciones y acciones dirigidas a generar bienestar social”.³⁴ Pero una de las acepciones más completas es la que sostiene González Tiburcio, quién la concibe como “el conjunto de normas, recursos e instituciones que el Estado utiliza para garantizar el bienestar social de la población, sus objetivos, instrumentos, modalidades de participación social y efectos sobre las condiciones de vida de la población.”³⁵

Por su parte, en una caracterización general, un programa social es un conjunto de actividades institucionales cuya finalidad es la contribución directa (impacto positivo) sobre la calidad y modo de vida de una población o sociedad. Dichos programas poseen en su núcleo los elementos de calidad y modo de vida de una población, por ser ellos indicadores del bienestar social en cuanto a la disponibilidad de servicio y bienes, así como de la satisfacción de las necesidades individuales y sociales.³⁶

En el marco de estos conceptos, nuestro estudio del programa de adultos mayores se dirige a esclarecer las causas y consecuencias de la decisión de dar vida a los derechos sociales de forma universal, por ser un tema que no había sido reconocido como prioritario dentro de la agenda de otros gobiernos, hasta la llegada de un partido político ideológicamente distinto (PRD) a los anteriores en la Ciudad de México (PRI) y del gobierno federal (PAN). De este argumento se desprende que el debate entre las clases políticas dominantes se ciñe (hoy y probablemente también en el futuro) en torno hacia si se debe o no fortalecer un Estado de bienestar que, por experiencias históricas en el caso mexicano, fue concebido y utilizado como instrumento de apoyo político al régimen existente; más no como un bienestar básico al que toda persona debía tener acceso para hacer valer su ‘ciudadanía social’, tal y como si sucedió en el caso europeo.

3, México, No. consecutivo 161, Pág. 484.

³⁴ Asa Cristina Laurell, *Hacia una Política Social Alternativa*, México, IERM, 1996, p. 63.

³⁵ Tomado de Revista IAPEM A.C. No. 60, Enero-Abril 2005, México, p.152.

³⁶ Para mayor discusión del término, véase el artículo de Alejandro Vera “Aproximación al concepto de Programa Social” publicado en el sitio web: <http://www.monografias.com/trabajos11/aprosoc/aprosoc.shtml>

1.2. El Estado de Bienestar: Origen, Características y Tipos

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha manifestado que en el centro de la concepción de izquierda que se dice representar, se encuentra el fortalecimiento del Estado de Bienestar, y consecuentemente, la extensión de los derechos sociales mismos que se presume disminuye el *estatus* de mercancía de las personas (desmercantilización). Sin embargo, este es un tema que públicamente no está bajo escrutinio debido a que existen divergencias ideológicas, incluso desde la propia izquierda³⁷, en torno a si la actuación de un Estado Benefactor, sea capaz de resolver los problemas de pobreza, desigualdad y marginación existentes dentro de un modo de producción capitalista.

El Estado de Bienestar, tal y como lo conocemos actualmente, es una de las grandes contribuciones de Europa al mundo. Su construcción en un número significativo de países, ha sido la principal herencia de la socialdemocracia durante el siglo XX. No obstante, ese reconocimiento no ha bastado para que su mantenimiento se vea constantemente enjuiciado por sectores dedicados a señalar los problemas económicos a largo plazo que genera su sostén, y por extensión, la tentación de alejarse de un compromiso a corto plazo con políticas o derechos sociales que lo propugnen.

Bajo esa óptica, debemos examinar “si algunas de las dificultades previstas en la misma naturaleza del Estado de bienestar y su sustentabilidad, son realmente problemas a largo plazo o no. Problemas que no podremos soslayar sin dismantelar en cierta medida el Estado de bienestar tal como lo hemos entendido”.³⁸ Es evidente que la lógica de este mismo planteamiento es el dilema en el que cae una política para la manutención de adultos mayores en el D.F.

³⁷ Para algunos el Estado de Bienestar “ha traído y generado críticas, tanto por parte de la derecha más radical como desde la izquierda marxista. Los primeros lo enjuician como una barrera para el crecimiento y propugnan un giro sistemático hacia el *laissez faire* y el monetarismo, y en esa praxis, se encuentran actualmente los gobiernos de Inglaterra y EEUU. Los segundos lo consideran como una conducta defensiva de la clase dominante y han abierto un debate teórico enriquecedor sobre todo para las perspectivas de la izquierda” En Josep Picó López. “Teorías sobre el Estado de Bienestar”, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1999, 3ª Edición, p. 3.

³⁸ Amartya Sen fue Premio Nobel de Economía en 1998 y es Catedrático de Economía y Ética de la Universidad de Harvard. El fragmento fue extraído de la Conferencia que él dictó en el “Círculo de Economía” de Barcelona. El texto se tituló “El futuro del Estado de Bienestar” situado en la página web:

<http://www.lafactoriaweb.com/articulos/amartya.htm>

En un sentido estricto, podemos referirnos a Estado de Bienestar (EB) como el terreno del mejoramiento social: transferencias de ingresos y servicios sociales con alguna mención de la cuestión de la vivienda, o bien, entenderse de manera amplia en términos del papel del Estado en la organización y administración de la economía, comprendiendo también (además de lo 'social') cuestiones de empleo, salarios y de conducción macroeconómica.³⁹ Ahora bien, respecto a la génesis del EB, no existe consenso entre los historiadores sobre su fecha de nacimiento.

Algunos expertos sitúan su origen en la legislación social alemana del período tardío del gobierno de Otto von Bismarck, donde se promulgaron leyes sociales como la ley de seguro de enfermedad y maternidad (1883), la ley de accidentes del trabajo (1884) y la ley de seguro de enfermedad, jubilación y defunción (1889). Para otros, el Estado de Bienestar, es una construcción propiamente del siglo XX, cuyo origen está situado con posterioridad a la segunda guerra mundial, y su principal antecedente es la construcción del sistema público inglés de protección social integrado y universal que se desarrolló entre 1945 y 1948; pero es durante el período comprendido desde la segunda posguerra hasta principios de la década del setenta cuando se consolidan los EB.⁴⁰

Durante ese tiempo en occidente, hubo un intento de subordinar el trabajo y de desarrollar un nuevo capitalismo, que dependía mucho del uso y expansión del crédito para evitar o controlar el proceso de crisis que se había manifestado en los años treinta luego de la Gran Depresión. Con la implementación de las políticas económicas llamadas *keynesianas*,⁴¹ asistimos a una

³⁹ Concepto extraído del artículo “Hacia un Estado de Bienestar en México” de Julio Boltvinik, en el periódico La Jornada, 23 de marzo de 2007. Este autor se basa a su vez en la obra de Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Oxford, 1990, pp. 1-2

⁴⁰ Para más información consultar la página:

http://www.chile-hoy.de/opinion_ensayo/280202_estadobienestar.htm

⁴¹ Nos referimos a aquellas políticas inspiradas en el keynesianismo, es decir, la teoría económica basada en las ideas de John Maynard Keynes plasmada en su obra “Teoría General sobre el Empleo, el Interés y el Dinero”, publicada en 1936 como respuesta a la gran depresión de la década de 1930. El interés final de Keynes era el dotar de poder a instituciones nacionales o internacionales para controlar la economía en las épocas de recesión o crisis. Este control se ejercía mediante el gasto presupuestario del Estado, lo que se llamó política fiscal. La justificación económica para actuar de esta manera parte, sobre todo, del efecto multiplicador (conjunto de incrementos que se producen en la renta nacional de un sistema económico, a consecuencia de un incremento externo en el consumo, la inversión o el gasto público) que se produce ante un aumento en la demanda agregada (cantidad de bienes y servicios que los habitantes, las empresas, las entidades públicas y el resto del mundo desean y pueden consumir del país para un nivel determinado de precio. La curva de demanda agregada tiene

cierta explosión del gasto público durante este período, particularmente del gasto social: educación, salud, vivienda, jubilaciones, pensiones y prestaciones de desempleo. Hablando propiamente del moderno Estado de Bienestar de factura socialdemócrata, éste surge presentando características que lo distinguirían por la construcción de sistemas de protección social en el marco de un desarrollo de la democracia y en donde la política social se concibe como “expansión de los derechos sociales o materialización de los derechos políticos democráticos”.⁴²

Pero más allá de sus orígenes y de su compleja trayectoria histórica, lo cierto es que el Estado de Bienestar se consolidó en diversos países, particularmente del centro y norte de Europa y con sus particularidades en Norteamérica a partir de 1945. Por su parte, países como España y Portugal, construirían su Estado de Bienestar durante la década de los 80’s, paradójicamente, en pleno auge del neoliberalismo. Entre 1945 y 1974 estas sociedades junto con asegurar los derechos sociales básicos de su población a través de la construcción de sus respectivos Estados de Bienestar, experimentaron un espectacular crecimiento económico, mismo que llega a su término en la década de los 70’s con la crisis del petróleo.

Posteriormente, el estancamiento económico y la inflación configuran un delicado cuadro que coloca a muchas economías en crisis (principalmente las latinoamericanas), lo que de paso, favoreció la emergencia de las ideas neoliberales, las cuales criticaron duramente al Estado de Bienestar por su gasto público, regulaciones e interferencias del libre mercado, proteccionismo, influencia sindical y por las dificultades de su financiación en el contexto demográfico de una población envejecida.⁴³

Pese a las fuertes críticas dirigidas al Estado de bienestar y a las constantes correcciones hechas al mismo, en Europa se mantuvo su arquitectura esencial inalterada, con un grado de

pendiente negativa: si suben los precios la gente querrá comprar menos y si bajan querrá comprar más). Para profundizar en este tema léase la obra antes aludida, o bien, véase el sitio web:

<http://es.wikipedia.org/wiki/Keynesiano>

⁴² Carlos Claramunt Ochando. *El Estado de Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*, Barcelona, Ed. Ariel Practicum, 1999. Definición extraída del artículo: “Estado de Bienestar: Hacia Una Ciudadanía Política y Social” de Ernesto Águila Z.

⁴³ Para una revisión actualizada sobre las críticas y contrarréplicas sobre el Estado de Bienestar, véase R Muñoz de Bustillo, (eds.) *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza, 2000. Cita extraída del artículo: *Estado de Bienestar: Hacia Una Ciudadanía Política y Social* de Ernesto Águila Z.

legitimidad social con que, probablemente, no contaban los políticos y economistas neoliberales. Por su parte, el caso latinoamericano no corrió con la misma suerte, pues bajo el dominio ideológico y económico de las políticas estadounidenses, se dio un viraje hacia el desmantelamiento de las instituciones y derechos sociales. Estos hechos llevaron a diversos estudiosos a aseverar que “la gran confrontación contemporánea se está dando entre proyectos globales de organización de la sociedad. En esta confrontación las fuerzas que promueven el proyecto ideológico neoliberal tienen la iniciativa y están fortaleciendo sus posiciones mediante acciones y políticas que destruyen las bases materiales de los otros proyectos. Estas fuerzas pueden negar su pertenencia ideológica y ocultar sus propósitos. Sin embargo, se identifican en su obra y se reconocen por los hechos”.⁴⁴

Es conveniente subrayar también que el Estado de Bienestar en algunos países, se caracterizó por establecer un proceso en el cual se abandonaron en la práctica, ciertos elementos de la teoría liberal del Estado. Es decir, se consideró que era responsabilidad única del Estado conseguir una situación de pleno empleo, un sistema de seguridad social que cubriera la totalidad de la población, la generalización de un alto nivel de consumo y la garantía de un nivel de vida mínimo incluso para los más desfavorecidos. Este tipo de Estado asumía la obligación de suministrar asistencia y apoyo a aquellos que sufrieran necesidades y reconocía formalmente el papel de los sindicatos en la negociación colectiva y en la formación de los planes públicos. Se sabe que debido a la aplicación excesiva de estas medidas, se cayó en la degeneración del principio intervencionista estatal, en detrimento de lo mismo que intentaba proteger. En ese sentido, el origen del Estado Benefactor en países iberoamericanos herederos del colonialismo español -rezagado en su entrada en el mercado internacional- fue marcadamente distinto al de los europeos, como lo fue el caso de México, que revisaremos en el segundo capítulo.

Por lo que hace a la tipología del Estado de Bienestar, y siguiendo el trabajo de Ernesto Águila Z., distinguiremos para efectos de este trabajo tres tipos: a) una forma residual o liberal, b) uno “institucional” o socialdemócrata y c) modelos intermedios. La forma liberal o residual de Estado de Bienestar correspondería a países como Estados Unidos, Canadá y Australia. En

⁴⁴ Laurell, op.cit, p. 16.

este modelo el Estado juega un papel subsidiario en la satisfacción de las necesidades y las instituciones públicas de bienestar intervienen cuando los mecanismos “naturales” o tradicionales de satisfacción de necesidades –la familia y el mercado básicamente- fallan o son insuficientes. La forma de intervención estatal es mediante la garantía de subsistencia mínima en la prestación de determinados servicios.⁴⁵

Por su parte, en el tipo institucional o socialdemócrata más puro, “el Estado está comprometido con políticas activas de promoción de la solidaridad e igualdad. En este modelo adquieren relevancia las políticas de planificación y solidaridad salarial, predominan las transferencias universales, altas tasas de sindicalización, alto gasto público y niveles importantes de desmercantilización de las relaciones sociales. Se los ha denominado también Estados de Bienestar intervencionistas fuertes. Estos son los casos de Suecia, Noruega y Finlandia”.⁴⁶ Entre estos dos modelos, “existe una amplia gama de fórmulas intermedias de Estado de Bienestar, siendo el caso más paradigmático Alemania (que se ha llamado también “Estado de Bienestar compensatorio blando”). En éste, el mercado laboral y su regulación, es el mecanismo principal de asignación inicial de los recursos. Las instituciones de bienestar social juegan un papel auxiliar de la economía y de la acción del mercado. Este modelo no provee cobertura a todo el mundo, sino a aquellos que han realizado las contribuciones o cotizaciones necesarias en el pasado. Los beneficios, prestaciones y servicios guardan una relación con las contribuciones realizadas”.⁴⁷

Goma⁴⁸ denomina a este modelo ‘corporativo’ y señala que sus características principales son: tasa sindical media, negociación laboral centralizada, régimen de transferencias contributivo y conectado con el nivel salarial, altos niveles de gasto público pero niveles medios de desmercantilización y desigualdad moderada en cuanto a la estructura de rentas. Este modelo no está diseñado para provocar un importante efecto redistributivo entre diferentes grupos sociales, sino para redistribuir la renta y el ahorro a lo largo del ciclo vital de los individuos y

⁴⁵ Ernesto Águila Z, *Estado de Bienestar: Hacia Una Ciudadanía Política y Social*. Artículo encontrado en el sitio web: <http://ar.geocities.com/ProyectoInacayal/bibliotecaInacayal.html>

⁴⁶ Ibidem. p. 4.

⁴⁷ C. C. Ochando op. cit. pp.74-75.

⁴⁸ Ricard Goma Carmona, *La reestructuración de los sistemas de bienestar en Europa*. En Revista Internacional de Sociología, 15, septiembre-diciembre, 1996.

familias, cubriendo las situaciones de necesidad ante situaciones de riesgo (accidentes, enfermedad, desempleo) o cuando se entra en un período de inactividad laboral (jubilación).

Pero ¿cómo saber si un Estado es benefactor o no? Al respecto, y con base en las argumentaciones de otros teóricos, Boltvinik defiende la idea de que “es aquél en el cual la mayor parte de sus actividades rutinarias diarias están dirigidas a atender las necesidades de bienestar de los hogares. Al aplicar este criterio, muchos estados autoproclamados como EB no lo serían.”⁴⁹ En ese sentido, y siguiendo la clasificación de Estados de Bienestar Residuales e Institucionales, hay quienes afirman que en los primeros el Estado sólo asume la responsabilidad cuando familia o mercado fallan y restringe sus compromisos a grupos sociales marginales y 'merecedores' (niños, mujeres, ancianos), mientras que en los segundos se atiende a todos, es universalista y prevalece un compromiso institucionalizado con el bienestar, por lo que las acciones se extenderán a todas las áreas vitales para alcanzarlo. Tomando este criterio de distinción, parecería que un Estado de Bienestar de tipo residual no es un Estado de Bienestar en estricto sentido.

Continuando con este mismo autor, se identifican tres principios del EB: 1) La ciudadanía social propuesta por T.H. Marshall como idea central del EB. Esta ciudadanía implica, ante todo, el otorgamiento de derechos sociales a los que se les otorga el estatus legal y práctico de los derechos de propiedad, que si son inviolables, y si son otorgados sobre la base de ciudadanía y no de desempeño, implicarán la desmercantilización del estatus individual. 2) El EB involucra la estratificación social. 3) Entender las interrelaciones entre las actividades del Estado y los roles de aprovisionamiento del mercado y la familia. Es a medida que los mercados se vuelven universales y hegemónicos que el bienestar de los individuos se vuelve totalmente dependiente del vínculo monetario. La vigencia de derechos sociales implica disminuir el estatus de mercancía en las personas. *La desmercantilización ocurre cuando un servicio es prestado como derecho y cuando una persona puede sostener su vida sin depender del mercado.*

⁴⁹ Concepto extraído del artículo “Hacia un Estado de Bienestar en México” de Julio Boltvinik, en el periódico La Jornada, 23 de marzo de 2007. Este autor se basa a su vez en la obra de Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Oxford, 1990, pp. 1-2

La presencia de asistencia social o seguridad social no desmercantiza al individuo si no lo emancipa de la dependencia del mercado; lo que lleva a inferir que cualquier programa social por si mismo (peor en el caso de los que emplean la focalización) no avanza hacia la desmercantilización.⁵⁰ En ese sentido, el autor identifica un cuarto modelo, el EB desmercantilizador (como el de los países Escandinavos) que permite a los ciudadanos, sin pérdida potencial de trabajo, ingreso o bienestar general, optar con libertad por suspender el trabajo cuando lo consideren necesario por razones de salud, jubilación, maternidad, cuidado de menores, estudio y desempleo, con trámites y requisitos mínimos, aunque con altos niveles impositivos, tal y como lo ejemplificaremos en el capítulo 3 de este trabajo, tomando el caso de Noruega.

En síntesis, Gosta Esping-Andersen, tipifica tres conglomerados de EB:

- 1) El liberal o residual, en el que predominan la asistencia social vía prueba de medios, o las transferencias modestas universalistas, o los planes de seguridad social modestos, dirigidos a trabajadores de bajos ingresos. Normas liberales de la ética del trabajo mantienen bajos los beneficios para que no alcancen el nivel en el cual la población podría optar por no trabajar. Sus efectos desmercantilizadores son muy pequeños y genera una estratificación con igualdad relativa entre beneficiarios y una diferenciación de mercado entre los demás.
- 2) El modelo corporativista conservador, que promueve valores familiares y el principio de subsidiariedad y reproduce las desigualdades del mercado, logra elevar las prestaciones y deja fuera al sector privado.
- 3) El modelo social-demócrata que impulsó la igualdad a los niveles más altos exigidos por las clases medias. Aunque dejó así afuera a los particulares, aceptó la desigualdad de ciertos beneficios. Este último es el EB más desmercantilizador y estimula la independencia de jóvenes y mujeres y la libertad de elección de éstas entre el trabajo y el hogar.

Así pues, y para precisar el sentido de esta breve exposición, el Estado de Bienestar o también llamado “Estado Social de Derecho” representa un grupo de manifestaciones, en primer lugar,

⁵⁰ Idem, p. 2-3.

del deseo de la sociedad de sobrevivir como una totalidad armónica y, en segundo, del deseo expreso de personas que buscaban contribuir a la supervivencia de sus prójimos. Como podrá observarse, esta concepción está más vinculada al campo de la ciencia política que al de la economía, ya que el vértice de reflexión gira en torno a lo que significa para la sociedad, una ‘ciudadanía política y social’ que ha asegurado a sus individuos de manera universal ciertos derechos sociales básicos (educación, salud, protección ante el desempleo, pensiones justas, etc.); tal y como es el caso de las pensiones alimentarias a adultos mayores en la Ciudad de México y el tratamiento médico gratuito a ese sector en constante crecimiento.

De este razonamiento se infiere que en la medida en que haya una ciudadanía social plena existirá por consiguiente, una ciudadanía política verdaderamente desarrollada; concepción que rebasa la visión de asistencia social⁵¹ actual.

1.3. Pobreza y Envejecimiento Poblacional en México y el mundo.

Para entender algunas de las razones por las que se implantaron acciones pro-adulto mayor en el Distrito Federal, debemos hacer una revisión a los problemas de pobreza, desigualdad y marginación que enfrentan un amplio grupo de personas, y su relación con el proceso de envejecimiento poblacional en México y el mundo.

En el planeta viven poco más de seis mil millones de habitantes, de los cuales alrededor del 10 por ciento es mayor de 60 años. El mundo está experimentando una transformación demográfica sin precedentes y se espera que, de aquí a 2050, el número de personas de más 60 años aumentará de 600 millones a casi 2000 millones, lo que haría que el porcentaje de personas de 60 años o más se duplique, pasando de un 10 a un 21%. Este incremento será mayor y más rápido en los países considerados en desarrollo (como el caso de México), donde

⁵¹ El artículo 3 de la Ley de Asistencia Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 2004, define a ésta como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impiden al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental.

se prevé que la población de edad se multiplique por cuatro en los próximos 50 años,⁵² situación que plantea un problema importante en materia de recursos.

Frente a esta situación, la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha recomendado a los programas de desarrollo de los países miembros, estrategias de erradicación de la pobreza a través de que cada vez más personas, en particular aquellas de edad avanzada, participen plenamente en las economías nacionales, y tratando al mismo tiempo, de que ningún país quede al margen de la economía mundial. La realidad es que aunque los países desarrollados han podido envejecer gradualmente, se enfrentan a problemas resultantes de la relación entre el envejecimiento, el desempleo y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, mientras que los países en desarrollo (como México) afrontan el problema de un desarrollo simultáneo con el envejecimiento de la población.

Como parte de las acciones promovidas por este organismo internacional, desde 1991 se acordaron una serie de principios a favor de las personas de la Tercera Edad, mismos que fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas (resolución 46/91), exhortando a los gobiernos a que incorporasen estos principios en sus programas nacionales cuando fuera posible. Algunos aspectos sobresalientes de estos principios fueron los siguientes:

Independencia

Las personas de edad deberán:

- Tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia;
- Tener la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras posibilidades de obtener ingresos;
- Poder participar en la determinación de cuándo y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales;
- Tener acceso a programas educativos y de formación adecuados;
- Tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a sus capacidades en continuo cambio;
- Poder residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible.

⁵² Artículo 2 del documento denominado “Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el envejecimiento, 2002” aprobados en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento convocada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en ese año.

Disponible en el sitio web: <http://www.un.org/spanish/envejecimiento/cobertura/>

Participación

Las personas de edad deberán:

- Permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes;
- Poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades;
- Poder formar movimientos o asociaciones de personas de edad avanzada.

Cuidados

Las personas de edad deberán:

- Poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad de conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad;
- Tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de la enfermedad;
- Tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado;
- Tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro;
- Poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamiento, con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de su vida.

Autorealización

Las personas de edad deberán:

- Poder aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial;
- Tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.

Dignidad

Las personas de edad deberán:

- Poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales; recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica.⁵³

Tiempo después, se designa a 1999 como el *Año Internacional de las Personas de Edad*, promoviendo el lema “Una sociedad para todas las edades”, mismo que puso énfasis en cuatro aspectos: a) el desarrollo individual durante toda la vida; b) las relaciones multigeneracionales; c) la relación mutua entre el envejecimiento de la población y el desarrollo; y d) la situación

⁵³ Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad. Consultables en la página de internet: http://www.un.org/ageing/un_principlessp.html

de las personas de edad. El Año Internacional contribuyó a hacer conciencia de los problemas vinculados a cada uno de estos aspectos, así como a promover la investigación y el diseño de políticas sobre estos temas en el mundo, logrando colocarse –a diferentes niveles- en las agendas de algunos países.

En apego a estos principios e ideas, los países miembros de la ONU (incluyendo México) aprobaron en 2002 un Plan de Acción Internacional para afrontar el tema del envejecimiento poblacional, cuyo objetivo consiste en “garantizar que en todas partes, la población pueda envejecer con seguridad y dignidad y que las personas de edad puedan continuar participando en sus respectivas sociedades como ciudadanos con plenos derechos. Sin dejar de reconocer que los cimientos de una ancianidad sana y enriquecedora se ponen en una etapa temprana de la vida, el objeto del Plan es ofrecer un instrumento práctico para ayudar a los encargados de la formulación de políticas a considerar las prioridades básicas poblacionales. Se reconocen características comunes del envejecimiento y los problemas que presenta y se formulan recomendaciones concretas adaptables a las muy diversas circunstancias de cada país.”⁵⁴

En todo este Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, se plantearon varios tópicos centrales que están vinculados a los principios y objetivos referidos previamente, entre ellos:

- a) La plena realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;
- b) El envejecimiento en condiciones de seguridad, lo que entraña reafirmar el objetivo de la eliminación de la pobreza en la vejez sobre la base de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad;
- c) La habilitación de las personas de edad para que participen plena y eficazmente en la vida económica, política y social de sus sociedades, incluso mediante trabajo remunerado o voluntario;
- d) Las oportunidades de desarrollo, realización personal y bienestar del individuo en todo el curso de su vida, incluso a una edad avanzada, por ejemplo, mediante la posibilidad de acceso al aprendizaje durante toda la vida y la participación en la comunidad, al tiempo que se reconoce que las personas de edad no constituyen un grupo homogéneo;
- e) La garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, así como de sus derechos civiles y políticos, y la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación contra las personas de edad;
- f) El compromiso de reafirmar la igualdad de los sexos en las personas de edad, entre otras cosas, mediante la eliminación de la discriminación por motivos de sexo;

⁵⁴ Declaración Política y el Plan de Acción... op. cit. p. 13.

- g) El reconocimiento de la importancia decisiva que tienen para el desarrollo social las familias y la interdependencia, la solidaridad y la reciprocidad entre las generaciones;
- h) La atención de la salud, el apoyo y la protección social de las personas de edad, incluidos los cuidados de la salud preventivos y de rehabilitación;
- i) La promoción de una asociación entre el gobierno, a todos sus niveles, la sociedad civil, el sector privado y las propias personas de edad en el proceso de transformar el Plan de Acción en medidas prácticas;
- j) La utilización de las investigaciones y los conocimientos científicos y el aprovechamiento del potencial de la tecnología para considerar, entre otras cosas, las consecuencias individuales, sociales y sanitarias del envejecimiento, en particular en los países en desarrollo;
- k) El reconocimiento de la situación de las personas de edad pertenecientes a poblaciones indígenas, sus circunstancias singulares y la necesidad de encontrar medios de que tengan una voz eficaz en las decisiones que les afectan directamente.⁵⁵

De este Plan de Acción se derivaron recomendaciones de posibles medidas a adoptar por los países miembros, mismas que se agruparon en tres orientaciones prioritarias, de entre las que destacamos aquellas relacionadas con el presente estudio:

Orientación 1: Las personas de edad y el desarrollo.

- El éxito de toda política pro-adulto mayor, *debe medirse en función del mejoramiento de la calidad de la vida de los ancianos* y de la sustentabilidad de los diversos sistemas, tanto estructurados como no estructurados, en que se funda el bienestar de que se goce en todo el curso de la vida.
- El desarrollo puede beneficiar a todos los sectores de la sociedad, pero para que la legitimidad del proceso pueda sostenerse se requiere la introducción y mantenimiento de *políticas que garanticen la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico.*⁵⁶
- Introducir ajustes para tener en cuenta las consecuencias del envejecimiento de la fuerza de trabajo y mejorar al mismo tiempo la productividad y competitividad del trabajo, *garantizando además la sustentabilidad de los sistemas de protección social.* En todos los casos pertinentes, habría que aplicar estrategias múltiples de reforma para dotar a los sistemas de pensiones de una base financiera sólida.
- Eliminar todos los factores excluyentes o discriminatorios en contra de esas personas. La contribución social y económica de las personas de edad va más allá de sus actividades económicas, ya que con frecuencia esas personas desempeñan funciones cruciales en la familia y en la comunidad. *Muchos de sus valiosos aportes no se miden en términos económicos,* como en el caso de los cuidados prestados a los miembros de la familia, el trabajo productivo de subsistencia, el mantenimiento de los hogares y la realización de actividades voluntarias en la comunidad.

⁵⁵ Declaración Política y el Plan de Acción... op. cit. p. 14 y 15.

⁵⁶ Este punto se relaciona con uno de los principios de la **Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social** de 1995 realizada en Copenhague, mismo que establece que los gobiernos establecerán un marco para cumplir su responsabilidad con las generaciones presentes y futuras asegurando la equidad entre las generaciones. El documento puede consultarse en el sitio: <http://www.un.org/spanish/esa/socdev/>

- Se debe *permitir a las personas de edad seguir realizando tareas remunerativas mientras lo deseen y puedan hacerlo productivamente*. Por lo común el desempleo, el subempleo y la rigidez del mercado laboral impiden que esto ocurra, con lo que se restringen las oportunidades de los individuos y se priva a la sociedad de su energía y sus conocimientos.
- *Ajustar los sistemas de pensiones, de seguridad social, de salud y de atención a largo plazo a fin de sostener el crecimiento económico y el desarrollo y garantizar el mantenimiento adecuado y eficaz de los ingresos y la prestación de servicios; fortaleciendo la solidaridad mediante la equidad y la reciprocidad entre las generaciones.*
- Al existir en algunos países, exclusión de los adultos mayores de las políticas y programas para la erradicación de la pobreza, es necesario incluir a este sector vulnerable de la sociedad y *reducir la proporción de personas que viven en la pobreza extrema en un 50% para 2015.*
- *En los países con economías en transición, las transformaciones económicas han empobrecido a sectores enteros de la población, en particular a las personas de edad y a muchas familias con niños. La hiperinflación, en los países en que la ha habido, ha quitado prácticamente todo valor a las pensiones, los seguros de invalidez, las prestaciones de salud y los ahorros. Por ello, es necesario elaborar y aplicar políticas encaminadas a asegurar que todas las personas dispongan de una protección económica y social suficiente en la vejez.*
- *Organizar, con carácter de urgencia, donde no existan, sistemas de protección social/seguridad social que garanticen unos ingresos mínimos a las personas de edad que carezcan de otros medios de subsistencia, la mayoría de las cuales son mujeres, en particular a las personas que viven solas, que en general son más vulnerables a la pobreza.*

Orientación 2: Fomentar la salud y el bienestar hasta llegada la vejez.

- Conceder prioridad a las políticas de erradicación de la pobreza a fin de, entre otras cosas, mejorar el estado de salud de las personas de edad, en particular los pobres y marginados.
- Asegurar, según corresponda, unas condiciones que permitan a las familias y comunidades proporcionar cuidados y protección a las personas a medida que envejecen.
- Promover la participación de las personas de edad en actividades cívicas y culturales como estrategia para luchar contra el aislamiento social y favorecer su habilitación.
- Lograr la *seguridad alimentaria* garantizando un suministro de alimentos sin riesgos y adecuado en lo referente a la nutrición tanto en el plano nacional como internacional. A ese respecto, *asegurar que los alimentos y los medicamentos no se usen como instrumento de presión política.*
- *Promover el acceso universal y equitativo a los servicios de atención de la salud, adoptando medidas para velar por la distribución en condiciones de igualdad a las personas de edad de los recursos para la atención de la salud y la rehabilitación y, en particular, ampliar el acceso de las personas de edad pobres y fomentar la distribución de recursos a las zonas subatendidas, como las zonas rurales y remotas, incluido el acceso a los medicamentos esenciales y otras medidas terapéuticas a precios asequibles.*
- *Instituir programas de educación continuada para los profesionales de la salud y los servicios sociales con miras a aplicar un enfoque integrado de la salud, el bienestar y la atención de las personas de edad, así como de los aspectos sociales y psicológicos del envejecimiento.*

Orientación 3: Crear entornos propicios y favorables.

- *Promover el envejecimiento en la comunidad en que se ha vivido, teniendo debidamente en cuenta las preferencias personales y las posibilidades en materia de vivienda asequible para las personas de edad.*

- Mejorar la disponibilidad de *transporte accesible y económicamente asequible* para las personas de edad.
- Eliminación de todas las formas de abandono, abuso y violencia contra las personas de edad, desarrollando iniciativas comunitarias y sensibilizando a los profesionales y educar al público en general, valiéndose de los medios de difusión y campañas de concienciación, sobre la cuestión de los abusos contra las personas de edad y sus diversas características y causas.
- Elaborar y promover ampliamente un marco normativo donde exista una responsabilidad individual y colectiva de *reconocer las contribuciones pasadas y presentes de las personas de edad*, procurando contrarrestar mitos e ideas preconcebidas y, por consiguiente, *tratar a las personas de edad con respeto y gratitud, dignidad y consideración*.
- Alentar a los medios de difusión a *promover imágenes en que se destaquen la sabiduría, los puntos fuertes, las aportaciones, el valor y la inventiva de las mujeres y los hombres de edad*, incluidas las personas de edad con discapacidad.⁵⁷

Podría pensarse que existe un consenso pleno respecto a estas recomendaciones emitidas por la ONU; y quizá así sea, al menos en cuanto a los principios y objetivos definidos. Sin embargo, hay quienes no ven favorablemente que sea una entidad internacional la que determine la agenda de los países miembros, pues se cree que al definirse desde el exterior un problema (como es el caso de la pobreza, la desigualdad y la marginación en las personas de edad avanzada) se tiende a privilegiar una perspectiva economicista por sobre otros aspectos, lo que consecuentemente lleva a desestimar cualquier política pública que no cumpla con este criterio, o bien, se pierde de vista la integralidad de las soluciones al problema por temor a entrar en contradicción con la perspectiva meramente económica.

Parte de este conflicto se da en buena medida, porque en las descripciones, el diagnóstico y las prescripciones de la pobreza, la desigualdad y la marginación basadas en los métodos ejemplarmente llamados objetivo y subjetivo, se llega a asumir que para darle la categoría de “objetivas” a las mediciones y acciones pro-adulto mayor, éstas deben ajustarse a los parámetros y criterios que establezcan los organismos internacionales. Otra contradicción evidente a la lógica que comúnmente defienden estos organismos, es que lleven consigo la iniciativa de combatir la pobreza, el envejecimiento poblacional y otros rezagos sociales en general, y al mismo tiempo propugnen políticas económicas que agudizan la intensidad de la mayoría de estos problemas. De estos hechos se desprende la idea de que en los esfuerzos internacionales para reducir la pobreza y otros rezagos sociales, las élites económicas

⁵⁷ Declaración Política y el Plan de Acción... op. cit. p. 9-50. En algunos casos, la redacción fue sintetizada. Las cursivas fueron insertadas por nosotros con el fin de destacar las ideas principales.

dominantes en el mundo han desempeñado un papel determinante, pero sólo en momentos históricos y en condiciones particulares.

Es decir, se juzga no tan infundadamente, que los grupos hegemónicos han impulsado medidas para disminuir la pobreza porque compartían un consenso respecto a tres creencias: “a) el bienestar de la élite y el de los pobres son interdependientes y la primera no podía aislarse de las condiciones de vida de los segundos; b) los pobres tenían, en efecto, los medios para afectar el bienestar de la élite, principalmente por tres métodos: el crimen, la insurrección y las enfermedades epidémicas, y c) algunas medidas del Estado serían eficaces para contrarrestar la amenaza al bienestar de la élite planteada por el comportamiento de los pobres.”⁵⁸

En base a esta suposición se ha llegado a aseverar que “la agenda internacional contra la pobreza se limita a la promoción de más crecimiento y deja de lado o de plano elimina las políticas encaminadas en concreto a reducir la pobreza. Una vez que la pobreza medida *objetivamente* se ha revelado como un problema vasto, la agenda para combatirla debe desandar sus pasos para regresar a la estrategia amplia del desarrollo económico. Entonces las organizaciones internacionales y sus políticas contra la pobreza efectúan un giro de 180 grados y su diálogo sobre las políticas consiste en persuadir a los países de lo inexorable de esta percepción y proceso.”⁵⁹

Aunado a esta visión de desarrollo discrecional oligárquico, le deviene la situación política e histórica específica que tiene cada país y ciudad. Para el caso del Distrito Federal, existen además (como tal vez en otras urbes) problemas sociales que inciden transversalmente al fenómeno del envejecimiento poblacional tales como la pobreza, la desigualdad, la marginación, el hacinamiento, el deterioro ambiental, la inseguridad pública, la falta de empleo, iniquidad social y de género, desintegración familiar y social, la pérdida de autonomía económica y la escasa atención material y social de grupos vulnerables (que en el pasado daban los familiares que ahora deben trabajar fuera del hogar); dificultando el reforzamiento de la red tradicional de familias y el sistema de reciprocidad comunitaria que prevalecía hace

⁵⁸ John Toye, *Nacionalizar la agenda contra la pobreza*, artículo publicado en Revista Comercio Exterior, Vol. 53, No. 6, Junio de 2003, p.541-543.

⁵⁹ John Toye, Op. cit, p.543.

décadas, haciendo que sectores como los de la tercera edad sean presa fácil de la exclusión y el abandono, principalmente cuando están solas, enfermas y/o discapacitadas.

Cabe señalar que las acciones pro-adulto mayor en el D.F. fueron concebidas como soluciones a algunos de estos problemas más no de todos ellos.⁶⁰ Empero, se advierte que como parte del diagnóstico del problema, se consideraron ciertos aportes de estudios antropológicos realizados en la Cd. de México a mediados de la década de los setenta, y que mostraron las condiciones socio-económicas en que ha permanecido una gran franja de personas pobres y marginadas que vivía en los suburbios. Gracias a este tipo de investigaciones se ha podido reconocer con mayor contundencia que, para mantenerse económicamente sin la intervención estatal directa, los pobres y “los marginados utilizan modalidades económicas diferentes para subsistir y para sobrevivir. La subsistencia se basa en un intercambio precario de mano de obra contra dinero.”⁶¹

Al respecto, se identificaron tres categorías generales para el intercambio de bienes y servicios: “ a) el intercambio de mercado, en que circulan los bienes y servicios sobre la base de la oferta y la demanda, sin generar relaciones sociales duraderas; b) la redistribución de

⁶⁰ Nos referimos a la pobreza, la desigualdad y la marginación principalmente. Al respecto, y sin hacer una disquisición acerca de cada uno de estos conceptos, es necesario detenernos a señalar que los términos de “pobreza absoluta y pobreza relativa” han sido objeto de numerosos debates, lo mismo que de dificultades para comparar la intensidad del fenómeno tanto en países industrializados como en aquellos en vías de desarrollo. Sin embargo, se dice que dichos debates se resolvieron en 1995 en la **Reunión Cumbre sobre Desarrollo Social de la ONU**, donde los gobiernos de 117 naciones (incluidos todos los de la Unión Europea y México) convinieron en dos definiciones de pobreza: la de **pobreza absoluta** y la de **pobreza total**. La primera se concibe como “una condición caracterizada por una grave carencia en las necesidades humanas básicas, incluyendo alimentación, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. No sólo depende del ingreso, sino también del acceso a los servicios”. Por su parte, se consideró que la segunda podía adoptar, entre otras, las siguientes formas: “falta de ingreso y de recursos productivos para asegurar una existencia sustentable; hambre y desnutrición; mala salud; acceso limitado o inexistente a la educación y otros servicios básicos; morbilidad y mortalidad crecientes debidas a enfermedad; falta de vivienda y alojamiento adecuado; entorno inseguro y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la toma de decisiones y en la vida civil, social y cultural. Tiene lugar en todos los países: como pobreza masiva en muchos países en desarrollo, como bolsones de pobreza en medio de la riqueza en los países desarrollados, como pérdida de los medios de vida a resultas de una recesión económica, como pobreza repentina provocada por un desastre o un conflicto, como la **pobreza** de los trabajadores con bajo salario, y como la total destitución de las personas que quedan al margen de los sistemas de apoyo familiar, de las instituciones sociales y de las redes de protección”. Definiciones extraídas del artículo de David Gordon, “La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla” en *La pobreza en México y el Mundo*, Coords. Julio Boltvinik y Araceli Damián, México, 2004, Ed. Siglo XXI y Gobierno del Estado de Tamaulipas, p. 52.

⁶¹ Larissa Adler De Lomnitz. *Como sobreviven los marginados*. México, 1978, Edit. Siglo XXI, 3ª Edición, p. 11. pp. 229.

bienes y servicios, que primero se concentran en un determinado individuo o institución, de donde fluyen hacia la comunidad y sociedad; y c) la reciprocidad, es decir, el intercambio de favores y de regalos que es consecuencia y parte integral de una relación social.”⁶²

Este razonamiento permite entender cómo es que grupos vulnerables como los ancianos subsistían a las precariedades económicas, mucho antes de instaurar políticas que se preocuparan por su situación económica y de salud. En otras palabras, existían redes de intercambio entre parientes y vecinos que representaban el mecanismo socioeconómico que suplía la falta de seguridad social, remplazándola con un tipo de ayuda mutua basado en la reciprocidad.⁶³

Siguiendo esta idea, se encontró que la reciprocidad entre los marginados depende básicamente de dos factores que favorecen el intercambio: la cercanía física y la confianza.⁶⁴ Sin embargo, se hace evidente que dicha relación de reciprocidad es característica de una igualdad (comúnmente de carencias) entre sujetos que son solidarios entre sí pero que, de llegarse a sentir desiguales uno de otro, se produciría una diferenciación de poder que redefiniría la relación en términos de dependencia o subordinación.

Al mismo tiempo, se identificó que el factor migratorio fue decisivo para conformar los suburbios marginados en la Ciudad de México y que el común denominador de todas las ocupaciones de este grupo ha sido la falta de seguridad económica y social, por tratarse de actividades manuales no calificadas y devaluadas por el mercado laboral urbano. De aquí se desprende la diferencia entre marginalidad (definida estructuralmente por la ausencia de un rol económico articulado con el sistema de producción industrial) y pobreza que –en un aspecto elemental- implica más bien una situación de escasos ingresos.

Dicho lo anterior, debemos tener claro que “un Estado puede acabar con la miseria a través de un subsidio mínimo a todos los ciudadanos; puede incluso acabar con la cesantía mediante la institucionalización del subempleo; pero tales medidas no eliminan la marginalidad ya que

⁶² Ibid. p. 25

⁶³ Ibid. p. 26

⁶⁴ Ibid. p. 28

subsisten importantes sectores que la economía no ha sido capaz de integrar funcionalmente a su esquema de producción. Estos sectores tienden a encontrarse *al margen* de los procesos económicos y políticos oficiales”.⁶⁵

En ese sentido, es claro que la marginación no es un asunto exclusivo de países subdesarrollados, ni de zonas rurales, si no que coexiste en realidades presumiblemente ajenas a ella. Diríamos que desde el punto de vista global, las naciones industrializadas han puesto en marcha diferentes estrategias para tratar de incorporar a “poblaciones sobrantes” en sus sistemas económicos, mientras que en los países subdesarrollados, la marginalidad reviste formas más agudas, ya que generalmente no han logrado implementar sistemas de seguridad social efectivos para toda la población, ni instituir modelos de ocupación plena de tipo estatal.

Consecuentemente, encontramos que las pensiones alimentarias son dirigidas a problemas tanto de pobreza como de marginación y desigualdad de un sector previamente identificado. No obstante, una mera transferencia monetaria no parece ser suficiente para alcanzar una revalorización de las personas de edad avanzada, aunque si es la base para que ello suceda. En ese sentido, se requiere de una articulación de acciones que le aseguren al adulto mayor opciones de trabajo que, remunerado o no, le trasmitan pertenencia social y reconocimiento a sus méritos. Continuar con una situación de rezago social generalizada en el país implicará condenar a los grupos vulnerables a una carencia de poder de decisión sobre su propio destino, reproduciéndose un proceso de balcanización, olvido y desgracia que en cada generación podría ser más intenso.

1.4. De las Políticas Públicas Inocuas a las Populistas

En este punto abordaremos lo concerniente a la adjetivación de las políticas públicas dirigidas a atender la cuestión social y que, en general, tiende a llevar la discusión de las mismas al terreno de la lucha por el poder y no tanto a la causalidad o factibilidad de su ejecución.

⁶⁵ Ibid. p. 17

Desde que se pusieron en marcha las acciones pro-adulto mayor en el Distrito Federal, líderes políticos, empresariales y de los medios de comunicación masivos, emprendieron una sigilosa campaña mediática acerca del riesgo de inestabilidad económica que representaba para el país, la implementación de programas sociales de carácter universal, o sea, de políticas en cuyo diseño no mediara ningún tipo de selección para dotar de un ingreso a la población objetivo.

Este argumento tuvo sus principales fundamentos en experiencias nacionales pasadas que, según una versión de la historia, pretendieron superar los rezagos sociales con programas que repartían irresponsablemente los escasos recursos públicos, con el fin de mantener satisfecha a la base social, lo que le garantizaba permanencia a la élite política en turno; o para decirlo en términos calificativos, se desplegaba una política social corporativista y populista.

Ante el presunto fracaso de ese tipo de política social, y gracias a la reacción de los paladines de la estabilidad macroeconómica, se arraigó en el poder un grupo de políticos educados en selectas universidades extranjeras, cuya idea era emprender en sus respectivos gobiernos, reformas políticas, económicas, culturales y sociales orientadas a devolverle al mercado su función reguladora de relaciones sociales, haciendo que el Estado interviniera lo menos posible en la determinación de los niveles de bienestar, pues sólo así –se pensaba- se forjarían ciudadanos reales, no dependientes del paternalismo estatal que sólo engendraba en ellos holgazanería.⁶⁶

En suma, según reza su postura, se le apostó a una política social democrática, racional y objetiva que enseñaba a pescar en vez de regalar el pescado; es decir, se hacía una política social eficiente e inocua para los más desfavorecidos por la competencia mercantil. Se sabe que la pobreza, la desigualdad⁶⁷ y la marginación en su conjunto han sido y son aún los

⁶⁶ Parte de la literatura relativa a la pobreza encuadra estas características al concepto de neoliberalismo. De hecho, se afirma que éste “surgió como una visión de la economía, la sociedad y el individuo, que proponía el abandono, por ineficientes, corruptos y corruptores, del Estado interventor y del Estado de Bienestar (...) reduciendo la presencia gubernamental en la vida cotidiana para devolver al mercado su vitalidad, su capacidad de distribuir los recursos de acuerdo con la eficacia y productividad de los diferentes actores económicos”. Lorenzo Meyer, *Liberalismo Autoritario. Las contradicciones del Sistema Político Mexicano*. México, 1995, Ed. Océano, p.28-29.

⁶⁷ Al igual que el concepto de pobreza, el término de desigualdad es multidimensional y complejo de captar en una sola noción debido a que aún se discute si éste debe incluir conceptos éticos, como el deseo de un sistema particular de incentivos o si simplemente significa diferencia en ingresos. No obstante, la idea que aquí

principales problemas de fondo en el país; son causa y al mismo tiempo consecuencia del resquebrajamiento moral y comunitario, y en el tipo de políticas dirigidas para su erradicación, se encuentra tácita la explicación de su origen y evolución.

En la percepción generalizada, el padecimiento de estos males (sobre todo en la población infantil y anciana) toma un rostro más sensible por tratarse de grupos sociales que en determinadas circunstancias no pueden valerse por sí mismos. Históricamente, la política social se creó para hacerse cargo de la atención a los segmentos poblacionales menos favorecidos, principalmente cuando el capitalismo debilitó los mecanismos solidarios de reproducción social pre-industriales como la familia, la iglesia, la solidaridad gremial y las normas que obligaban a los nobles a ser generosos.

Al quedar el mercado como la instancia capaz de atender solamente a aquellos con la habilidad de adaptarse a él, la función de bienestar sólo podría ser apropiada por el Estado-Nación. Sin embargo, y como lo hemos señalado, esta última idea ha ido perdiendo credibilidad en su eficacia debido a que han existido programas sociales demagógicos y clientelares, que ofrecieron soluciones a corto plazo a estos problemas sociales, haciendo a un lado principios de sustentabilidad económica y de racionalidad en el gasto; tal y como se presupone que son las acciones pro-adulto mayor en el Distrito Federal.

¿Pero qué tanto de verdad hay en estas afirmaciones? Para aproximarnos a una respuesta, es necesario discernir las diferentes connotaciones que –tanto ayer como hoy- ha tenido el concepto de populismo, así como comprender el propósito para lo que es evocado. La mayoría de los teóricos dedicados a desenmarañar de manera sistemática el tema del populismo, coinciden en que éste es un término completamente evasivo para la Ciencia Política y difícil de darle una sola acepción, más aún si se le separa del lugar y del contexto histórico en que surge.

manejamos se refiere fundamentalmente a una situación socioeconómica, no necesariamente jurídica, que se refleja en una dispersión de una distribución, sea ésta de renta, de consumo, de la salud o de cualquier otro indicador o atributo de bienestar de la población. Distíngase dicho término, de la acción de dar un trato diferente a personas entre las que existen desigualdades sociales, y al cual se le denomina discriminación. Dicha discriminación puede ser positiva o negativa, según vaya en beneficio o perjuicio de un determinado grupo. Para ampliar este tema puede consultar el documento: “¿*Qué es exactamente la desigualdad?*” disponible en el sitio: www.flacso.or.cr/.../user_upload/biblioteca_digital/

Para ilustrar dicha situación, distingamos lo que algunos autores llegaron a sostener acerca de la revolución mexicana, a la cual, no se le consideró una revolución social sino más bien, se le vio como una revolución populista argumentando que: “los exponentes revolucionarios de las clases medias mexicanas inventaron el populismo, no tanto en lucha contra el sistema oligárquico (para 1914 este había ya sido aniquilado como poder político) como, precisamente, en lucha contra el movimiento campesino independiente que comandaban Villa y Zapata. El populismo mexicano, por ello, tuvo una entraña contrarrevolucionaria: se trataba de evitar que el movimiento de masas se transformara en una revolución social y ‘se dio el centavo para ganar el peso’, esto es, las reformas sociales para hacer efectivos los postulados de la revolución política.”⁶⁸

Por su tradición antagónica a las élites dominantes (o como semilla contrarrevolucionaria según Córdova) el populismo es más un adjetivo que un sustantivo, cuyo contenido es empleado coyunturalmente para denunciar un síndrome o una patología política de partidos, movimientos o líderes políticos que se caracterizan por ser antiliberales, antidemocráticos y manipuladores de masas; más allá de manejarse como una herramienta analítica útil en el campo de las ciencias sociales. Esta concepción negativa del populismo es a la que se aluden recurrentemente los actores políticos y algunos intelectuales para enjuiciar por añadidura, el diseño e implantación de programas sociales que no focalizan a su población objetivo en la asignación del gasto social, negando cualquier tipo de matiz e imputando por completo su connotación despectiva para atacar, estigmatizar, dividir y/o contrastar posiciones políticas, al igual que sucede con el antipopulismo.

En otras palabras, aducir al populismo ha impuesto un estigma al gasto social y a las medidas de redistribución del ingreso impulsadas generalmente por sectores de izquierda; pues por definición, el populismo se basa en un “estilo de hacer política que se nutre del clientelismo, el corporativismo y la corrupción endémica. Un estilo en el cual el discurso socialmente radical sirve de mampara a una práctica que resguarda los intereses dominantes y reprime todas las formas de organización autónoma de la sociedad civil.

⁶⁸ Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*. México, 1972, Ediciones Era, Colección Problemas de México, p. 32-33.

En el populismo, la relación entre dirigentes y dirigidos, gobernantes y ciudadanos, es dominada por las figuras del presidente todopoderoso, el caudillo y el cacique. Es en general, un movimiento masivo pero siempre antidemocrático. Mientras otorga asistencia clientelar a los sectores más pobres, impide o reprime la organización autónoma del pueblo. Lleva el estigma de una era en la cual los derechos ciudadanos fueron vulnerados sistemáticamente y las elecciones fueron fraudulentas”.⁶⁹

El uso pragmático del término populismo en la lucha por el poder, no implica que el concepto este desprovisto de otros aspectos que le son consustanciales, por lo que es necesario señalar cuales son esos otros rasgos del populismo tradicional y del llamado neopopulismo, a fin de explicar su aparición y desarrollo en diferentes regiones en el mundo, y la asociación que se suele hacer de él con la implantación de cierto tipo de programas sociales.

En ese sentido, conviene apuntar que el populismo “no se limita a América Latina. En Europa Oriental la instauración de sistemas políticos competitivos hizo evidente la existencia de tendencias muy similares a las que podemos observar en nuestro continente. En Rusia, cuna del populismo del siglo XIX, políticos como Zhirinovsky y Loujkov se apoyan en esa tradición de movilización. En Polonia, en algunos países bálticos y, más recientemente en Rumania, con el repentino ascenso de Vadim Tudor en el favor popular; se observa también la vitalidad de esa manera de hacer política. Aunque surjan en contextos institucionales distintos, los movimientos populistas en Europa Oriental parecen compartir rasgos constitutivos con las organizaciones de extrema derecha de Europa Occidental que se nutren de una retórica de la antipolítica, como por ejemplo, el Frente Nacional de Le Pen en Francia o el Partido Liberal Austriaco de Haider.

La referencia al populismo en América Latina remite a un periodo histórico que abarca a grosso modo las décadas de los años treinta y cuarenta así como una parte de los cincuenta. Aun cuando su duración y grado de consolidación varían de un país a otro, el populismo de esa época se caracterizó por el hecho de haber sido más que un movimiento político. Fue

⁶⁹ Enrique Semo. *La búsqueda. La izquierda mexicana en los albores del siglo XXI*. México, Océano, 2003, Vol. 1, p. 17.

también un estilo de gobierno tal como lo muestran los casos de Cárdenas en México, Perón en Argentina y Vargas en Brasil. Ese populismo clásico está asociado habitualmente a una manera de hacer política en donde predomina el vínculo directo entre el líder y sus seguidores así como las densas relaciones informales de poder. Se interpreta también como el momento de incorporación de las masas a la vida política de esos países.

En lo económico coincidió con la industrialización por sustitución de importaciones y una cierta redistribución del ingreso. A la vez se caracterizó por una politización de la racionalidad económica y el predominio de una perspectiva inmediata en cuanto al reparto de los beneficios del crecimiento. Sus efectos sobre la consolidación de los sistemas políticos varían de un caso nacional a otro. En México contribuyó, en un primer momento, a la institucionalización del sistema político. En Argentina y Brasil constituyó una fase de un largo ciclo de inestabilidad política que condujo al establecimiento de regímenes militares.⁷⁰

Hay quiénes por otra parte, insistieron en definir al populismo como resultado de una coalición de intereses de varios grupos sociales, o bien, una alianza de clases en la que participaban sectores comúnmente excluidos de la vida política institucional. Se aseguraba también que el populismo tenía otros aspectos positivos ya que “en lo económico había permitido la autonomía nacional, el crecimiento y la redistribución del ingreso por más pasajeras que fueran esas tendencias. En lo político, aunque la reflexión del tema no llegó muy lejos, había permitido la conquista (u otorgamiento) de algunos derechos cívicos. Este balance explica por qué en varios círculos políticos e intelectuales latinoamericanos la noción de ‘populismo’ no esté acompañada de una connotación negativa.”⁷¹

Retomando el caso particular de México, encontramos que se habla de un tipo de populismo en los años treinta (que tiene como principal figura a Lázaro Cárdenas) caracterizado por crear una forma de integración de las masas populares al sistema político; de un populismo económico en la década de los setenta (identificado con Luis Echeverría y José López Portillo, en este último sólo los últimos tres años de su mandato) que se identifica con la expansión

⁷⁰ Guy Hermet, Soledad Loaeza, Jean François Prud'Home, compiladores. *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2001, p. 10-11.

⁷¹ Ídem, p. 46.

irracional del gasto público guiada por criterios de control político; y por último, del neopopulismo de los noventa (propio del régimen de Carlos Salinas de Gortari) en que un líder moviliza el apoyo directo de las masas pero promueve políticas económicas de corte liberal.

Aunque se aprecian contextos históricos distintos entre cada uno de estos regímenes y gobernantes, sus estilos comparten por lo menos tres elementos: “una relación vertical entre un líder y las masas; una visión idealizada del *pueblo*, hoy en día la *sociedad*, como un actor político interclasista, depositario de virtudes y víctima de los poderosos; y una profunda aversión a las instituciones centrales de la democracia representativa: partidos políticos y parlamentos.”⁷² En otras palabras, el populismo identifica la voluntad del pueblo con la justicia y la moralidad; y que la relación entre éste y sus líderes, sea directa, sin la mediación de instituciones.⁷³ Exalta la autenticidad popular⁷⁴ y de las virtudes nacionales, la crítica a la política representativa y a sus profesionales y la sublimación del vínculo directo entre el líder y su pueblo.

Sin duda el concepto se torna aún más complejo cuando se introduce el término de neopopulismo, mismo que se emplea para designar dos fenómenos distintos y más recientes: “en el primer caso, el uso de una retórica antipolítica por parte de los partidos de la extrema derecha; en el segundo, la implantación de políticas clientelistas de ayuda social en un contexto de reducción del gasto público provocado por necesidades de reestructuración económica.”⁷⁵

⁷² Idem, p. 365.

⁷³ Véase el artículo "Los movimientos populistas en el cono Sur Americano" hallado en la página <http://www.monografias.com/trabajos6/mopo/mopo.shtml> en donde Ernesto Laclau explica la imprecisión desafortunada de fenómenos políticos como el populismo.

⁷⁴ Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, “Popular” deriva del latín. *popularis* y significa perteneciente o relativo al pueblo. Es un adjetivo que se utiliza también en el sentido de aquello que es propio de las clases sociales menos favorecidas; que está al alcance de los menos dotados económica y culturalmente y que es estimado, o al menos, conocido en forma general por todos. Hay que distinguir entre este concepto y el de populacho que se refiere a la parte ínfima de la plebe, o bien, a una multitud en revuelta o desorden. Es interesante señalar que lo que hoy se define como populachería, entendida como fácil popularidad que se alcanza entre el vulgo halagando sus pasiones, es la connotación negativa que le daban las sociedades antiguas a cierto comportamiento de los líderes, y que sin embargo, no está tan presente en el concepto actual de populismo. En ese sentido, la noción antigua de populista (insurrecto y manipulador de masas) estigmatizaría como perturbador del sistema a personajes como Espartaco o Aníbal; situación que no sucedería si aplicamos la noción “moderna” del término. Es claro pues, que la invocación discrecional de ciertos episodios históricos tiene como fin darle legitimidad a la ideología dominante, o bien, hacer ver ilegítimo aquello que pueda desestabilizar el sistema.

⁷⁵ Guy Hermet (...) Idem, p. 37-38.

Actualmente no son pocos los casos de democracias consolidadas (o incipientes como en el caso de México) en los que el término populismo se utiliza para denunciar gestos de personajes públicos o cierto tipo de políticas, que apócrifamente implican un peligro para el desarrollo nacional. Esta situación es explicable –más no justificable– en virtud de que en México “la presencia populista ha consistido fundamentalmente en una manera de hacer política y de entenderla, esto es, en una mentalidad que se activa en determinadas circunstancias y que se traduce en una cierta forma de relación política.”⁷⁶

Esto significa que al estar ciertos episodios históricos impregnados de ese espectro y reconocer que el país mantuvo un régimen presidencialista autoritario, caracterizado por la ausencia de contrapesos reales como el del poder legislativo y judicial, era de esperarse que la fórmula populista encarnara en la institución más fuerte (la Presidencia de la República) con el riesgo evidente de ejercer el poder bajo el estilo personal de gobernar del titular del ejecutivo.

El sistema político mexicano fue así configurado y operó de esta manera por más de 70 años, desbordándose (en ciertos periodos como el de Luis Echeverría y de López Portillo) en promesas de satisfacción inmediata a las demandas populares, a través del intervencionismo estatal y la expansión del gasto público en educación y salud, los subsidios al consumo popular y a los servicios públicos, todo ello a costa de un sobre-endeudamiento externo y de la indisciplina fiscal. Por su parte, el neopopulismo de Carlos Salinas de Gortari era más de carácter político que económico; y consistía en la construcción de un liderazgo personalizado, vagamente paternalista y continuador de las reformas económicas neoliberales comenzadas por su antecesor, poniendo en práctica, ya no políticas de redistribución del ingreso como otros ex-presidentes, sino políticas compensatorias de apoyo focalizado a las necesidades básicas de los grupos más necesitados de la población, dentro de un esquema autogestionario.

Ante este repaso histórico-conceptual, es necesario cuestionar la realidad más reciente: ¿se es populista por proponer y/o implantar políticas que intentan renovar la función redistributiva del Estado?, ¿cuáles son los rasgos que podemos presumir, detectaron los opositores de las acciones pro-adulto mayor en el Distrito Federal para calificarlas de esta manera? A nuestro juicio, al ser el populismo un estilo personal de gobernar surgido de un contexto de claro debilitamiento institucional, algunos actores políticos e intelectuales se han concentrado en censurar todo aquello que les parezca o huelva a este síndrome.

⁷⁶ Idem, p. 368-369.

Lo que es interesante develar es que los grupos hegemónicos son capaces de tolerar hasta cierto punto su aspecto político (ese que se caracteriza por tener un discurso antielitista, redentor de pobres y legos, socarrón, dicharachero y campirano⁷⁷) más no así su dimensión económica, misma que siempre se anuncia al público como una debacle financiera que conllevará a la hecatombe social.

Esto nos lleva a sostener que las causas determinantes para que un político, un movimiento social o una política pública, se hagan ver ante la opinión pública como populistas, son al menos cualquiera de las siguientes: a) la reivindicación del carácter gratuito y universal como forma de asignación de los recursos públicos en medio de un contexto de racionalidad del gasto; b) el modo de conducirse ante los grupos detentores de poder fáctico (empresarios, medios de comunicación, iglesia, etc.); y c) que el efecto de sus acciones no contravenga su patrimonio o las ‘sugerencias’ y consensos oligárquicos⁷⁸ alcanzados mundialmente, difundidos como leyes económicas y sociales irremplazables para establecer un buen gobierno.

El constante bombardeo mediático al que han sido sometidos movimientos, personas o acciones presuntamente populistas, ha contribuido a mal informar, descalificar y prejuzgar como pre-modernas, principalmente dos cosas: a) los modelos de democracia participativa y directa y b) acciones que se orientan a la refundación de un Estado de Bienestar; oponiendo a cada una de ellas paradigmas de sociedad en los que sólo tienen cabida (por su efectividad aparentemente probada en otros países) la democracia representativa, políticas económicas liberales y políticas sociales compensatorias.

Actualmente la explotación de los rasgos negativos del populismo le han redituado políticamente a sectores de pensamiento liberal-conservador que por tradición, fustigan que la solución a los problemas sociales, se haga a través de la intervención del Estado y que éste a su vez provea de recursos (sea en dinero o en servicios) a individuos socialmente desfavorecidos por la lógica del mercado. Esta es a nuestro modo de ver, la principal razón

⁷⁷ Para ilustrar esta afirmación, véase el caso de Vicente Fox Quezada, quién al menos durante toda su campaña hacia la Presidencia de la República, mostró rasgos de ser un neopopulista de derecha reducido a su mínima expresión, pues fue simplemente un gobernante neoliberal más. Esto fue así debido a que, al igual que Carlos Salinas, su política económica y social fue una continuación del modelo económico que impulsó Miguel de la Madrid.

⁷⁸ Piénsese por ejemplo en el Consenso de Washington, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, las ‘recomendaciones’ del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otras.

encubierta por la que a una política como la de adultos mayores en el Distrito Federal, se le denomina populista.

Por desgracia, los grupos que optan por asumir una actitud repulsiva y defensiva frente a un aparente brote de populismo, rechazan formas alternas de combate a la pobreza, la desigualdad y la marginación, cayendo en la contradicción de diseñar políticas sociales contrarias a lo que incluso recomiendan organismos internacionales como la ONU. En otras palabras, “excluyen aspectos sociales y políticos del bienestar como el tiempo libre, la seguridad personal, los bienes culturales, el reconocimiento social y los derechos políticos”⁷⁹ en la hechura de la política social en general.

Ciertamente no debemos omitir de este análisis, que el discurso, el estilo de gobernar y el modo de hacer política por parte del Partido de la Revolución Democrática (PRD), así como de sus principales líderes (Cuauhtémoc Cárdenas y principalmente Andrés Manuel López Obrador) le han facilitado a sus opositores, la estrategia de tachar de populista el reconocimiento y ejercicio de los derechos sociales y el incremento en el gasto social. En ese sentido, y como se verá más adelante, es necesario realizar una prueba de ADN a las acciones pro-adulto mayor a fin de reconocer si en ellas existe el supuesto gen populista. Esto se traduce, sin duda alguna, en una vigilancia permanente del equilibrio financiero de las arcas del Gobierno de la Ciudad y en el no condicionamiento de los beneficios sociales otorgados a los adultos mayores, a cambio de apoyo partidista o electoral.

Dicho lo anterior, ahora daremos paso a una revisión más detallada acerca de las prácticas históricas que se dieron en el país en torno a la aplicación y uso de los programas sociales, a efecto de poder compararlas con la experiencia y visión del primer gobierno electo de la ciudad de México en 1997.

⁷⁹ John Toye, op. cit, p. 542.

CAPÍTULO II

LA POLÍTICA SOCIAL DE LOS GOBIERNOS FEDERALES (1970-2000) **Y DE LOS GOBIERNOS DEL DISTRITO FEDERAL (1997-2006)**

Una vez hechas las precisiones teóricas en el capítulo anterior, podemos afirmar que todos los gobiernos tienden hacia algún tipo de política social, misma que va de la mano de una preferencia y/o tendencia ideológica. Sus aspiraciones para alcanzar el bienestar o la justicia social se amalgaman con un proceso de reacomodo de las fuerzas políticas en pugna y con un estilo propio de gobernar por parte de quién oferta soluciones a ciertos problemas públicos. En ese sentido, este capítulo se avoca a señalar la función que tuvo la política social en ciertos episodios de la historia de México, la cual permitió mantener en el poder al Partido de la Revolución Institucional (PRI) durante poco más de siete décadas, y creó el referente perfecto para utilizar de manera peyorativa el término de populismo. Al mismo tiempo, ubicaremos la implantación de las acciones pro-adulto mayor en el marco de la construcción y experiencia del primer gobierno electo en toda la historia de la Ciudad de México.

2.1. El papel de la política social en México durante el periodo denominado “Del Desarrollo Compartido” (1970-1982)

Antes de describir las características particulares de 24 años de un modo de hacer la política social, debemos reparar en explicar el origen de ella como parte del pacto social. Con el nacimiento de los gobiernos revolucionarios surge en México el compromiso de enfrentar, cara a cara, el problema de la injusticia social.

Por primera vez, se asume la responsabilidad institucional de lograr la superación de los problemas sociales. El pacto político que subyace en la Constitución de 1917 tuvo en la búsqueda de la justicia social una de sus principales motivaciones, y fue también uno de los principales factores de consenso entre las fuerzas revolucionarias.

Sin embargo, aún cuando se mantiene vigente el texto del pacto social en nuestra carta magna, con el paso del tiempo su espíritu se fue eludiendo so pretexto de que la noción de derechos sociales exigibles al Estado, sólo era factible hasta en tanto no hubiera un crecimiento económico sostenido, que permitiera desplegar políticas redistributivas.

El establecimiento de los derechos sociales⁸⁰ en la máxima norma política y filosófica del país de 1917 -vanguardista en aquel entonces- se sintetizó básicamente en la redacción de los artículos 3, 4, 27 y 123 constitucionales. El artículo 3 apela a un derecho universal -la educación- para todos los mexicanos, en el cual no existe exclusión alguna, a diferencia del tema de la salud por ejemplo. El artículo 4 establece el derecho de toda persona a la protección de la salud y a una vivienda digna y decorosa. Además, expresa el derecho a un medio ambiente sano y al desarrollo integral de los niños y las niñas. En contrapartida, los artículos 27 y 123 tratan de derechos ocupacionales, estrechamente ligados a una situación económica y social: el trabajo agrícola o industrial.

Para algunos estudiosos de la materia, en estos dos últimos preceptos es donde radica el primer problema de la política social ya que “su fundamento teórico-filosófico no refleja una normatividad que se oriente a la atención de todos los individuos -y en particular a los que están en la peor situación social-, sino a los trabajadores del campo o la ciudad. Así, por lo menos hasta los años setenta, la justicia social en México fue entendida como apoyo gubernamental al trabajo organizado y al sector ejidal de la agricultura.”⁸¹

⁸⁰ Por derechos sociales entendemos aquellos que “garantizan universalmente, es decir, a todos los ciudadanos por el hecho de serlo, y no como mera caridad o política asistencial, el acceso a los medios necesarios para tener unas condiciones de vida dignas. Serían el equivalente a los denominados derechos humanos de segunda generación (los económicos, sociales y culturales), propios del Estado Social de Derecho, que aparece históricamente, como superación del Estado de Derecho liberal, en la Constitución de la República de Weimar, aunque tengan precedentes anteriores. Los derechos sociales son los que humanizan a los individuos, sus relaciones y el entorno en el que se desarrollan. Son garantías de la igualdad y la libertad reales, pues la libertad no es posible si es imposible ejercerla por las condiciones materiales de existencia. Enumerándolos, los derechos sociales serían: el derecho a un empleo y a un salario, a la protección social en casos de necesidad (jubilación, seguridad social, desempleo, bajas laborales por enfermedad, maternidad o paternidad, accidentes laborales), a una vivienda, a la educación, a la sanidad, a un medio ambiente saludable, al acceso a la cultura y a todos los ámbitos de la vida pública.” Concepto extraído del sitio: http://es.wikipedia.org/wiki/Derechos_sociales
Por otro lado, debemos hacer notar que incluso desde el ámbito mundial, México al igual que varios países latinoamericanos, suscribieron el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** aprobado el 16 de diciembre de 1966 por resolución de la Asamblea General de la ONU.

⁸¹ Concepción Ceja Mena. *La Política Social Mexicana de cara a la pobreza*, en Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales *Scripta Nova*, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de

Asimismo, se sostiene que “un problema adicional en torno a los objetivos (de la política social) es que -en mayor o menor medida- las administraciones posrevolucionarias han conceptualizado a la pobreza de manera indirecta; es decir, la pobreza se ha entendido como un problema de ingreso. La procuración de las capacidades básicas siempre ha estado presente, aunque más como un apéndice que como un elemento central en la política social. Pero el problema de la política social trasciende por mucho las dificultades inherentes a los fundamentos teórico-filosóficos y a los objetivos de política. *El obstáculo más difícil ha sido el de la instrumentación, pues la política social ha tomado cuerpo a partir de las estrategias de desarrollo de diferentes administraciones, y en función de la lógica de los grupos de interés del sistema político mexicano.* De hecho, lo que se verifica es un juego triangular entre la estrategia de desarrollo, los grupos de interés y la política social”.⁸²

Estos argumentos secundan la tesis que hemos venido sosteniendo en torno a que la instrumentación, o sea, la fase de diseño y puesta en marcha de la política pública, ha sido la eterna contradicción entre los actores que pugnan por empujar cambios sociales o mantener el “statu quo” que pueden ser benéficos o perjudiciales según sea su estrato social. Sin duda alguna, la política social en México ha respondido a influencias ideológicas opuestas de ciertos periodos históricos. De esa dialéctica, debemos aprender a mantener algunos principios que pueden ayudar a recomponer un muy lacerado tejido social. De entre ellos, destacamos las ventajas que tiene el de universalidad o acceso sin restricción a los beneficios sociales proporcionados por el Estado, ya que sólo a través de éste se pueden materializar con efectividad, los derechos sociales contemplados en la Constitución y que la acción de gobierno contribuya a que la población obtenga los medios necesarios para aumentar con solidez su calidad de vida, y al mismo tiempo, fortalecer la formación de recursos humanos para el desarrollo y la cohesión social.

Es claro que existen perspectivas metodológicas de combate a los problemas sociales que tratan de llegar al mismo fin, pero partiendo de diferentes supuestos. Tal es el caso de la focalización de la política social, que surge en un contexto de escasez de recursos públicos, en

2004, p.2.

⁸² Idem, p.5. Las cursivas son más.

particular durante los periodos de crisis y ajustes, razón por la cual el enfoque se ha ido adoptando como una forma eficaz de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población que menos tiene y se logre mayor equidad y eficacia en el uso de los recursos. Esto en principio, no se opone al carácter universal que se considera indispensable para un desarrollo social integral; sin embargo, el abuso de su utilización pierde de vista la razón de ser de la política social en si misma, o sea, el sostenimiento de un nivel de vida digno para la toda población, y no solamente, la subsistencia del segmento social más pobre y marginado.

Ante el carácter multidimensional de la pobreza, en un contexto donde las discontinuidades espaciales y productivas son tan marcadas en México, “las políticas focalizadas y diferenciadas deben entenderse como un instrumento que permite orientar la acción, y particularmente la asignación de subsidios para que la población con mayores carencias pueda acceder a los servicios y garantías sociales. La focalización, entonces, no debería concebirse como una política social alternativa, sino como una vertiente instrumental que bien aplicada, hace más eficaz la universalidad de la política social. Así pues, los programas focalizados y diferenciados son útiles y necesarios cuando la pobreza está concentrada en ciertos grupos de la población o en ciertos espacios geográficos, y cuando las personas o familias no son cubiertas por los esquemas de protección y seguridad social, entonces estos se convierten en mecanismos proveedores de bienestar.”⁸³

Pero hay un tema pendiente en México que suele dejarse en el tintero: la vinculación de la política social con la política económica. Una relación explícita y directa entre ambas es una condición sine qua non para la eficacia de la superación de la pobreza, la desigualdad y la marginación. Se trata de vínculos movibles que cambian en función del ciclo económico pero también del político, sobre todo en condiciones de democracia y alternancia.

En esa misma lógica, hay quienes arguyen que “el propio concepto de las políticas sociales partía de una racionalidad más política que social o económica y se basaba en criterios cuantitativos más que en la formación de las capacidades básicas; en dotar y/o abaratar el acceso a los servicios sociales y a algunos bienes básicos, en lugar de igualar las capacidades

⁸³ Idem, p. 4

básicas de los mexicanos tanto de la ciudad como del campo. Las tasas sostenidas de crecimiento económico que distinguieron a los procesos de industrialización y urbanización de México durante varias décadas llevaron aparejados fenómenos complejos de población deficientemente integrada a los servicios de la vida urbana, al tiempo que las dificultades de la vida rural exacerbaban la presión sobre las grandes urbes, generando extensos grupos de población migrante.”⁸⁴

Tomando en cuenta los argumentos anteriores, podemos ahora exponer los antecedentes y las características del periodo gubernamental que va de 1970 a 1982; al cual se califica de populista en el marco de un modelo de desarrollo que había probado ser exitoso en años anteriores (el modelo de sustitución de importaciones) pero que evidentemente se encontraba agotado. La construcción de un sistema económico y la satisfacción de las necesidades básicas de una sociedad (crecer o repartir) constituyó un dilema para los gobiernos que tenían que realizar lo primero y atender lo segundo de manera simultánea. Este dilema ha sido el planteamiento de una disyuntiva que, desde el punto de vista de la acción de gobierno, ha tenido un componente ideológico (como se puso de manifiesto durante los años del Cardenismo).

Conforme el país fue definiendo su estrategia económica en los años cuarenta (y se reformuló el consenso del gobierno con los grupos hegemónicos) y dado que la propia Constitución proveía de un marco de reformas sociales representado por los Artículos 27 y 123, el dilema de crecer o repartir se mantendría latente para los tomadores de decisión. Cuando a finales de los cincuenta se evidenció un intenso proceso de industrialización y urbanización, *el crecimiento se convirtió claramente en la finalidad del desarrollo* aunque el dilema que ello planteaba frente a la sociedad no desaparecía para los tomadores de decisión. Asimismo, en los años sesenta el dilema aparentemente no le planteaba al gobierno una disyuntiva irresoluble; al contrario, precisamente en los tiempos del crecimiento con estabilidad -el llamado "desarrollo estabilizador"- se intentó dar un nuevo énfasis a las políticas sociales.

⁸⁴ Guillermo Trejo y Claudio Jones (Coords.). “Contra la Pobreza. Por una estrategia de política social”, México, 1993, Edit. Cal y Arena, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), A. C. p. 197

En esta década el planteamiento gubernamental consideró que el dilema no era tal: se podía crecer económicamente y simultáneamente mejorar -en forma sustancial- la distribución del ingreso. El crecimiento era el medio para satisfacer las grandes necesidades del desarrollo nacional. Curiosamente, ello no supuso necesariamente un gran esfuerzo de política social como tal -la creación de programas sociales, el mejoramiento y/o la expansión de las agencias públicas dedicadas al servicio social, etcétera- aunque sí hubo mucho de todo eso. Más bien se crearon cientos de empresas, multitud de regulaciones que, entre otras cosas, buscaban aumentar el empleo. Es crucial *advertir que el crecimiento mismo del empleo se consideró una forma de política social* (como si todos quienes fueran a ser empleados hubieran sido provistos de capacidades básicas). No pasarían muchos años para que el país pagara la "factura" del desbordamiento del gasto público, mismo que no fue sustentable en el tiempo. Ello trajo consigo la imposibilidad de reforzar o mejorar las políticas sociales, aún y cuando en las dos administraciones que asumían la estrategia de desarrollo como "desarrollo compartido" (la de Luis Echeverría y José López Portillo, respectivamente) se proponían como objetivo fundamental de gobierno una mejor distribución el ingreso.⁸⁵

En suma, se hizo evidente que más regulaciones excesivas y contraproducentes, sumadas a un gasto público descontrolado y a la creación de cientos de empresas paraestatales sin el menor sentido estratégico no sólo no resolvieron el problema social, sino que lo agravaron al llevar al país a una profunda crisis económica. Esta situación dio elementos para pensar que definitivamente, más gasto no sustituía a una buena política social, cualitativamente sustentada (efectiva) y dirigida a la población-objetivo relevante.

Con el arribo de una crisis económica profunda en 1982, se tuvo un doble efecto en los niveles de desigualdad y de pobreza de la población, a saber: 1) la recurrencia de la inflación y la imposibilidad de renovar el crecimiento económico, mismos que medraron sobre la situación de la población de menores ingresos; y 2) la crisis de las finanzas públicas -agravada por el servicio de una considerable deuda con el exterior- redujo dramáticamente el margen del gasto público, poniendo en jaque las posibilidades subsecuentes de estructurar una política social.

⁸⁵ Para mayor referencia véase a Guillermo Trejo, Op. Cit. p. 198

Desde la administración de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)⁸⁶ se optó por un cambio en la forma de concebir la estrategia de desarrollo que en adelante, sería llamada "del desarrollo compartido". Fundamentalmente, se buscaba reconocer los rezagos y los persistentes problemas sociales que hasta entonces se derivaban del patrón de desarrollo de la economía, sin abandonar el objetivo de seguir construyendo y consolidando una economía moderna. Se pretendía incrementar el empleo, redistribuir el ingreso y mejorar la calidad de vida de la población. Sin embargo, no se esperaba que la nueva política económica necesariamente garantizara la estabilidad macroeconómica y del tipo de cambio. El crecimiento del ingreso nacional se contemplaba, en contraste con la óptica prevaleciente durante el desarrollo estabilizador, como un medio para lograr avances que llegaran a la población mexicana.⁸⁷

Su gobierno fue una de las épocas más optimistas para la economía mexicana. El éxito se basó específicamente en concretar el desarrollo del país en un modelo de crecimiento hacia adentro, prácticamente ignorando el exterior a través de barreras arancelarias. Con la aplicación del sistema de sustitución de importaciones se propició que el sector industrial creciera notablemente, ello conllevó al desarrollo de una rápida urbanización (durante los setenta, el número de ciudades de más de 2,500 habitantes creció del 42.6 al 58.7 por ciento), con lo que la población se concentró en el sector industrial y servicios, quedando relegada la actividad agrícola.

Sin embargo, tras el agotamiento evidente del modelo de sustitución de importaciones, la estrategia por la que el gobierno apostó tras la desaceleración económica de principios de los setenta, fue la inversión estatal; se aumentó considerablemente la inversión hacia los recursos destinados al campo, aumentó el crédito y el apoyo a la organización y regularización agraria; de la misma manera, continuó el apoyo a la industria subsidiando los bienes y servicios públicos. Se pensó que si el Estado controlaba mayormente el desarrollo económico participando activamente en la inversión y que fuera propietario de sectores estratégicos como el energético, México sería un país más próspero, más justo y menos vulnerable a las tensiones

⁸⁶ Las contribuciones y limitaciones en materia de política social de la administración echeverrista, se encuentran en el **Cuadro 1** denominado “**Resumen de la Historia del Estado de Bienestar en México**”, anexo al final de esta investigación. Por esta razón no nos extendemos en demasía sobre referencias al respecto.

⁸⁷ Para mayor referencia véase a Guillermo Trejo, Op. Cit. p. 218

políticas y económicas tanto internas como externas. El gobierno de Echeverría consideró que lo más conveniente era que el Estado tuviera una mayor participación porque con ello lograría un mayor control y se podrían evitar tensiones sociales similares a las acaecidas durante 1968, ya sea de tipo estudiantil o de tipo guerrillero, específicamente en el campo.⁸⁸

Lo rescatable de este periodo fue que se incentivó el desarrollo de proyectos de infraestructura y lo referente a la educación se vio sensiblemente favorecido. En contraposición hubo un desperdicio extraordinario de los recursos, que conllevó, finalmente, a un incremento del déficit fiscal y a los ya señalados desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos; ambos problemas fueron financiados a través del endeudamiento con el exterior.

Como consecuencia, la política de expansión en el gasto público se derrumbó en 1976. A su vez, la política social no estuvo exenta de este giro; de hecho, la meta de la política social sirvió como justificación para la intervención gubernamental. *El objetivo expreso de la política social de entonces fue mejorar la distribución del ingreso; el medio fue el instrumento privilegiado de la estrategia de desarrollo: la participación gubernamental en la economía.* En consecuencia, se procedió a la creación de empleos y a subsidiar de manera generalizada tanto a productores como a consumidores. Se incorporó una concepción más amplia de la pobreza, misma que serviría para el propio diseño de las políticas de combate a la pobreza, cuyas premisas fueron:

- a) Reconocer que el crecimiento económico por sí mismo no garantiza una mayor redistribución del ingreso y que éste, a su vez, no es sinónimo de reducción de la pobreza.
- b) Desarrollar diversos métodos de medición de la pobreza, dado que la identificación de los grupos en esas condiciones depende el éxito de los programas para su erradicación.
- c) Reconocer que la pobreza en países en desarrollo es un problema predominantemente rural, tanto en cantidad como con detenimiento, por lo que hay que reconocer las diferencias entre el campo y la ciudad.

⁸⁸ Véase el texto de Carlos Bazdresch. “La economía mexicana: cuatro ensayos”, México, 1989, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), p. 26.

Por su parte, el periodo de gobierno de José López Portillo (1976-1982)⁸⁹ dio continuidad a la estrategia económica instaurada por Luis Echeverría. En ese sexenio, se descubrieron enormes yacimientos de petróleo, siendo un factor determinante en la aplicación de la política económica nacional. Las anteriores políticas restrictivas del gasto rápidamente fueron cambiadas por una política de derroche. La postura gubernamental era que el país crecería de forma inmensurable a partir de 1978, pero se desestimó un cambio repentino en los precios del hidrocarburo. Se pensó que el desarrollo del país podría sobradamente estar sustentado en la exportación de petróleo y sus derivados, y que a partir de la obtención de esos ingresos se podrían reducir las restricciones de tipo fiscal al tiempo que se pagarían las deudas con el exterior. Todo parecía indicar que en adelante México se vería encumbrado en la lista de los países más ricos y, tal vez, más poderosos.

El Estado sustentó el crecimiento en el gasto público, lo que impactó sensible y favorablemente en la producción y en la captación de inversión privada, lo que conllevó a la generación de empleo. Sin embargo, se empezó a generar un déficit fiscal, agravado por la sobrevaluación del peso, lo que conllevó a un sensible desequilibrio en la balanza de pagos. El hecho que desafortunadamente vino a agravar la situación fue la creencia de que los precios de la gasolina seguirían en aumento, lo que sirvió de justificante para que el gobierno incrementara el gasto público. La creencia resultó un fracaso. En el último tercio de 1981 el déficit fiscal alcanzó la cifra del 14.1 por ciento del PIB. Ya en 1982 la situación se convirtió en una crisis insostenible.

La estrategia de la administración de López Portillo consistía en utilizar los recursos petroleros para expandir el mercado interno, crear empleos productivos y suficientemente remunerados, dinamizar ciertas ramas productivas e incrementar la oferta de bienes de consumo masivo, es decir, las de mayor impacto en las condiciones de los grupos marginados. Se buscaba que la mayoría de la población alcanzara dichos mínimos de bienestar, lo que redundaría en aumentar la capacidad de autodeterminación del país. Se diseñaron programas sectoriales orientados al fomento tanto de la producción como del consumo y a la asistencia directa de los grupos

⁸⁹ Las contribuciones y limitaciones en materia de política social de la administración lopezportillista, se encuentran en el **Cuadro 1** denominado “**Resumen de la Historia del Estado de Bienestar en México**”, anexo al final de esta investigación. Por esta razón no nos extendemos en demasía sobre referencias al respecto.

desfavorecidos. La pobreza era entendida como un problema de marginación que se expresaba en desnutrición, insalubridad, altas tasas de natalidad y mortalidad infantil, reducida esperanza de vida, ignorancia y desempleo.⁹⁰

Es indispensable resaltar la trascendencia que para la política social representó el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), que fue un proyecto con una perspectiva global de investigación en torno a la pobreza, dado que una de sus funciones consistía en estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, bajo las siguientes convicciones:

- a) El crecimiento económico no constituye el propósito del desarrollo sino un medio para alcanzarlo;
- b) El desarrollo se expresa en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de la población, y la planeación debe estar en función de ellas para determinar las metas de producción de bienes y servicios.

Lamentablemente este programa no sería continuado por la siguiente administración, por enfrentar la crisis de 1982. Con ella se puso de manifiesto un aspecto crucial de la política social: la lógica de búsqueda de consenso y legitimidad que ésta daba al sistema político. El gobierno recurría a su papel rector de la economía para coartar el desarrollo político de la sociedad (una democracia efectiva), situación que lo llevó a exceder sus posibilidades fiscales en diferentes intentos por superar fracturas y descomposiciones que en realidad correspondían al sistema político.

Se hizo evidente también que las estrategias implantadas por las administraciones que constituyeron el llamado periodo de “desarrollo compartido”, intentaron sin mucho éxito trazar un modelo alternativo de desarrollo que no sólo tuviera como propósito crear riqueza sino que además la distribuyera entre los sectores más desfavorecidos de la población. Sin embargo, y en virtud de los infortunados resultados, las consecuencias inmediatas se dejaron sentir al momento en que un modelo denominado neoliberal, impondría su doctrina de pensamiento caracterizada por un “dejar hacer, dejar pasar”, desprestigiando todo aquello que tuviera algún rasgo de lo que fueron esos ambiciosos proyectos sociales.

⁹⁰ Concepción Ceja Mena, op.cit. p. 13

Lo peor de todo es que en la actualidad, las medidas de corte neoliberal tampoco han redituado en un abatimiento real de la pobreza, la desigualdad y la marginación.

2.2. El viraje hacia el modelo de política social neoliberal

Hasta antes de la década de los ochenta, tanto México como el resto de América Latina, impulsaron una industrialización nacional-populista, es decir, aquella que estuvo orientada por una voluntad política que expresaba la pujanza de fuerzas sociales como la burguesía, los sectores medios y los populares (sindicatos) vinculados al aparato de poder, quienes junto al sector agro exportador-importador –y aún en pugna con él– compartían en diverso grado la conducción del proceso de desarrollo.⁹¹ Entrados los ochenta, la política social ingresó en un impasse. Se trató de un paréntesis impuesto por la crisis del modelo de sustitución de importaciones y por el cambio estructural de la economía.

Durante la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), se hicieron cambios normativos, como el reconocimiento del derecho a la salud y a la vivienda en la Constitución. También se experimentaron cambios administrativos en el ejercicio del gasto. La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) –ahora extinta– inició un proceso de desconcentración a través de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), pactados con los estados. Mediante éstos, los recursos dedicados a un conjunto de áreas en las que se incluían la educación, la salud y la readaptación social –entre otras–, serían manejados conjuntamente por autoridades estatales y por delegados de la SPP. Estos movimientos legales y administrativos no tuvieron mayor impacto en la provisión de la política social, en buena medida porque no se acompañaron de reformas institucionales que modificaran la madeja política que atrapaba a la política social.

La desconcentración que se experimentó en varias ramas de la administración pública no redundó en mayor eficiencia administrativa, ya que en torno a las unidades desconcentradas se

⁹¹ Cfr. Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, Siglo XXI, 1971, 3ª Edición, p. 108.

anidaron nuevos grupos de interés que, sin contrapesos, siguieron condicionando la política social. Cambios legales, como el reconocimiento al derecho a la salud, no se llevaron a la práctica en parte por la ausencia de cambio institucional, pero también porque el gasto en infraestructura social sufrió estrepitosas caídas a lo largo del sexenio.

En buena medida, estos recortes fueron la parte ortodoxa de la estabilización económica y es cierto que sin ellos, la inflación nunca se hubiera controlado. El gran problema, sin embargo, es que los costos del ajuste macroeconómico no se distribuyeron de manera equitativa entre los diferentes grupos sociales. El final de la administración de Miguel de la Madrid, se caracterizó por la agudización de la crisis económica, la cual todavía tendría peores días por conocer durante el siguiente periodo gubernamental.

Con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la situación económica por la que había atravesado el país a lo largo de los anteriores gobiernos, evidenciaba el gradual deterioro en el poder adquisitivo de la población. Luego de un arribo ilegítimo al poder, dado el fraude cometido en las elecciones de 1988, Salinas hizo promesas que empezó a cumplir, y que incluso le merecieron reconocimientos a nivel nacional e internacional. Debido a ello, todo parecía indicar que una política de derecha, a la luz de los hechos, había llegado para quedarse, por lo menos por otros seis años.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid definitivamente quedó claro que sería el neoliberalismo el sostén ideológico en el que se sustentaría la labor temática que sería retomada y relanzada con nuevos bríos durante el gobierno de Salinas de Gortari. La primera acción del entrante gobierno fue refrendar en enero de 1989 al Pacto de Solidaridad Económica, pero con las obligadas matizaciones que dieran a entender que el autor era ya otro.

El nombre que recibió el nuevo programa fue el de Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), sin duda un modelo mucho más ambicioso que el anterior. La segunda estrategia de Salinas de Gortari, fue crear el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con esta idea se estipuló quién en lo subsiguiente tendría que competir para sobrevivir, y quién

sería bastamente subsidiado aunque en absoluto fuera competitivo.⁹² El escenario que más atención robó en el sexenio de Salinas de Gortari fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En congruencia con la ideología neoliberal, era lógico que se pretendiera crear el tejido suficiente para que el país entrara de lleno en el contexto de la competitividad económica internacional. La realidad era que el país difícilmente podría competir con cierto grado de éxito con el exterior, y en especial con Estados Unidos, sobre todo porque la base industrial, tecnológica y también en lo referente a las cuestiones administrativas, los parámetros eran completamente distintos.

En la estrategia gubernamental, se emplearon todos los medios y recursos disponibles para convencer a la población de que solamente con el TLCAN, el país podría terminar de salir adelante, de que con el TLCAN, México se consolidaría como una de las naciones más poderosas e influyentes. Al final los resultados fueron evidentes, la ciudadanía definitivamente estaba convencida de que con el TLCAN el país pasaría a formar parte del primer mundo. Sin embargo, la mayor parte del sector productivo, compuesto por pequeños y micro-empresarios, no pudo modernizarse y no supo cómo hacerlo, lo que conllevó a que durante el primer año de funcionamiento del tratado quebraran cientos de negocios.⁹³

Paradójicamente, se decretó la disolución de COPLAMAR, así como la cancelación de otros programas dirigidos a combatir a la pobreza (por ejemplo el Sistema Alimentario Mexicano). Se reconocía que la política social estaría contenida dentro de las acciones de la política económica general, operada bajo los criterios de los programas sectoriales de impacto global. Con ello, en los hechos, la política social se desarticulaba. Además, las políticas salariales y de empleo quedaron supeditadas a la prioridad del ajuste en sus dos vertientes: estabilización y el llamado ajuste estructural.

Otra causa del deterioro de la situación social fue “el abandono de toda política de generación o protección del empleo a favor de otra que significa la destrucción acelerada del empleo

⁹² Para mayor referencia consúltese a Hugo Guillén Romo, *La contrarrevolución neoliberal*, México, 1997, Edit. ERA, p. 136

⁹³ Para mayor referencia consúltese a Alejandro Huerta, *La política neoliberal de estabilización económica en México. Límites y alternativas*, México, 1994, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), p.127.

industrial y público. Así, la única política de empleo fijada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, era el crecimiento económico que fue mucho más lento que el proyectado. Este fracaso ha significado un incremento explosivo del empleo informal y la emigración masiva a los Estados Unidos. Por otra parte, la política agraria -que legalizó la reprivatización de tierras comunales y ejidales, eliminó los precios de garantía de los productos agrícolas y debilitó los mecanismos públicos de crédito, acopio y comercialización- ha tenido resultados destructores sobre la ocupación y el trabajo campesino”.⁹⁴

En el gobierno de Salinas de Gortari, la política social adquirió un nuevo impulso en el marco de una nueva estrategia de desarrollo, que caminaba en la dirección de una economía abierta y de mercado. La punta de lanza de la política social salinista se encontraría en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL); el cual, asumió que la excesiva intervención estatal dejaba de ser un mecanismo válido para elevar el nivel de bienestar de la población. Intervencionismo no significaba, según esto, atención eficiente a la pobreza.

Resultaba imprescindible mantener la confianza de inversionistas y la libre circulación de capitales y mercancías para que dicha confianza generara atracción de recursos, generación de empleo y, por ende, la elevación del nivel de vida de los pobres. Por lo tanto, se pensaba que las políticas de lucha contra la pobreza podían ser exitosas en el marco de una política económica promotora de la inversión privada. México emprendió una serie de reformas en su política social a raíz de infortunados errores de las administraciones que abarcaron el periodo 1970-1982, sin considerar que pese a los descalabros, se llegó a tener con dichos gobiernos una visión más amplia de lo que significaba el combate a la pobreza, la desigualdad y la marginación. De tal suerte que en esos doce años, el Estado de Bienestar Mexicano alcanzó su máximo esplendor para posteriormente encontrar su declive con el comienzo de gobiernos neoliberales.

En suma, hoy en día parece existir una oposición entre un tipo de política social y otra, derivada de la pugna ideológica entre cada partido político, sin que haya mucha voluntad para reconciliarla. Pareciera ser que el país sigue estando en medio de lo que Rolando Cordera y

⁹⁴ José Luis Calva, (ed.) *Alternativas para el campo mexicano*, México, 1993, Edit. Fontamara, p.63.

Carlos Tello, denominarían hace más de veinte años, como la disputa por la nación, al estar grupos sociales y económicos con visiones antagónicas, dispuestos a contender a cualquier precio por la conducción del desarrollo.⁹⁵

En ese sentido, la importancia que recobra analizar políticas públicas como la de adultos mayores en el Distrito Federal, recae en la necesidad de evaluar y pactar alternativas para la superación de la pobreza, la desigualdad y la marginación que recuperen lo mejor de cada experiencia tenida en materia de política social; y que tenga como punto de partida el reconocimiento de los derechos sociales expresados en la Constitución de 1917. Sin duda, esta necesidad se hará más diáfana para el lector, cuando exploremos la manera en que se gestó el ideal de desarrollo social y económico del Distrito Federal, y los componentes que su primer gobierno electo se propuso implantarle para distinguirse de la ideología de los gobiernos federales.

2.3. 1997: Hacia la construcción de un gobierno propio para la Ciudad de México y de una política social alternativa.

Una de las secuelas positivas y visibles del proceso de alternancia que México vivió en los últimos 30 años, fueron sin duda la serie de reformas que las estructuras de gobierno en la capital de la República, experimentaron desde 1987 a la fecha. Hasta antes de ese año, la vieja regencia estaba subordinada totalmente a la voluntad del Jefe del Ejecutivo Federal en turno, a través de un Departamento adscrito al Poder Ejecutivo, y marcada por un ejercicio del poder sin contrapeso del escrutinio electoral, con los muchos defectos y pocas virtudes del patrimonialismo, la corrupción, la discrecionalidad y el uso clientelar de los recursos públicos; que desde ese entonces debió compartir parcelas de poder y parte del espacio público, con la incipiente Asamblea de Representantes constituida por primera vez en 1988.

La antigua organización política y administrativa del Distrito Federal fue progresivamente criticada y sacudida, al tiempo en que se agotaba el modelo que la sustentaba. De ese proceso,

⁹⁵ Rolando Cordera, y Carlos Tello. *México: la disputa por la nación*. México, Siglo XXI, 1984, 5ª Ed., p. 10.

en 1994 emergió la Reforma Política que dio vida a la Asamblea Legislativa, que si bien está todavía lejos de tener la condición y capacidades de los congresos locales de otras entidades de la República, cuenta ya con recursos simbólicos y, sobre todo, con una serie de facultades institucionales específicas que eran impensables hace sólo 20 años. Como parte del mismo proceso surgió la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal como solución híbrida para enfrentar el reto de dotar a la Ciudad de México de un gobierno propio sin modificar su condición de capital de la República y sede de los poderes federales, pero sobre todo, sin dejar a la mayor congregación humana y simbólica del país sin control alguno del ejecutivo.

En ese contexto, la conducción del primer gobierno electo del Distrito Federal en 1997 recayó en un líder de la oposición al viejo régimen del partido hegemónico (PRI). De hecho, Cuauhtémoc Cárdenas y el equipo de gobierno que lo acompañó, representaron no sólo el anhelo de transformación política, pacífica y civilizada de las instituciones públicas de la capital de la República, sino les correspondió iniciar y conducir un amplio proceso de mejora y creación institucional, de reforma jurídica y transformación de las prácticas del ejercicio de la gestión pública y de la relación misma entre los ciudadanos y sus autoridades.

Se trataba pues de demostrar a la opinión pública que se podían generar iniciativas partidarias y ciudadanas -no alineadas al partido del gobierno (PRI)- con una fuerza progresiva capaz de contrarrestar el modelo neoliberal⁹⁶ puesto en marcha por algunos gobiernos federales y estatales. El triunfo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Ciudad de México en 1997 fue en pocas palabras, la prueba de gobierno y no de eterna oposición, que los ciudadanos de la capital dieron a un partido de izquierda para que demostrara que pese al contexto político adverso y al marco jurídico-administrativo inacabado en que surgió el

⁹⁶ Al neoliberalismo se le concibe como un movimiento ideológico internacional que enarbola la restauración de los valores originales del liberalismo: el individualismo; la propiedad privada como base de la libertad; el mercado que impone sus reglas en beneficio de todos; una visión del progreso que excluye los cambios estructurales bruscos; que pugna por la reducción de las funciones del Estado que en última instancia no debe ser responsable del bienestar o la felicidad de sus ciudadanos, sino de vigilar el buen funcionamiento de la economía de mercado. Todo en su conjunto no constituye la verdadera fuerza del neoliberalismo, pues ésta no radica en la restauración de la tradición capitalista en una era de crisis del Estado de bienestar social y del socialismo, sino en haberse constituido en portador exclusivo de la globalización.

Para mayor referencia véase: Enrique Semo. "La Búsqueda. 1.- La izquierda mexicana en los albores del siglo XXI", México, 2003, Edit. Océano, p.15.

gobierno, la izquierda podía enarbolarse como una opción legítima y viable para cumplir con las altas expectativas políticas, sociales, económicas y culturales de los habitantes del Distrito Federal. Dada la corriente ideológica -autodefinida como de izquierda- a la que han pertenecido los Gobiernos de la Ciudad desde 1997, los compromisos adquiridos por éstos con la sociedad capitalina, descollaron por su corte social y de resistencia al neoliberalismo logrando incorporar a la agenda local, problemas que no habían sido priorizados por otros gobiernos.

En suma, diríamos que los Gobiernos del Distrito Federal impulsaron una política social con tendencia hacia la universalización de los derechos sociales, básicamente por tres razones: a) reaccionar institucionalmente al modelo económico impulsado por los gobiernos federales desde 1982; b) reconocer en sus políticas (como parte de la tradición de la izquierda contemporánea) la existencia de grupos de personas excluidos del sistema de dominación vigente, susceptibles de acción común y solidaria, tales como: mujeres, desocupados, indígenas, campesinos depauperados, obreros fabriles, *personas de la tercera edad*, migrantes perseguidos y miembros de minorías discriminadas;⁹⁷ y c) revalorizar los efectos redistributivos que en antaño probaron tener las políticas que no usaban a la focalización como método de combate a la pobreza, la desigualdad y la marginación.

Pero ¿existieron diferencias entre el tipo de política social definida en el trienio 1997-2000 respecto a la de la administración 2000-2006? Aquí destacamos una que a nuestro juicio tiene relevancia considerable. El Gobierno a cargo de López Obrador-Encinas dio muestras de tratar de hacer posible en el corto plazo, el cumplimiento de los derechos sociales, a través del programa de las pensiones alimentarias a adultos mayores de 70 años.

Por su parte, la gestión Cárdenas-Robles originalmente se preocupó por desarrollar una política social también concebida como generadora de pisos básicos que satisficiera las necesidades fundamentales. Sin embargo, esto no se puso en marcha debido a que se consideró que una política de semejante naturaleza alentaría una mayor migración de otros estados hacia la ciudad. Es decir, se consideró que el establecimiento de políticas sociales de pisos básicos

⁹⁷ Para mayor referencia véase la obra de Enrique Semo, op cit. p. 26.

era materia del ámbito federal y que se refería a derechos sociales básicos de todos los mexicanos que dan un sentido de nación, de pertenencia, de responsabilidad del Estado respecto a sus ciudadanos, y que no podía estar bajo responsabilidad de un gobierno local. Es probable que, entre otras cosas, esta idea haya fortalecido las intenciones de Cuauhtémoc Cárdenas por alcanzar la silla presidencial, y competir en los comicios del año 2000.⁹⁸

Fuera de esa diferencia, no se encontraron elementos para suponer que ambas gestiones no coincidiesen en fijarse los mismos retos de desarrollo social para un gobierno de izquierda. De hecho, ambos gobiernos partieron de un manifiesto rechazo hacia la política social neoliberal. Por ejemplo, en el proyecto de gobierno de 1997 la oferta política central fue la de tener una ciudad incluyente, en donde el Estado retomara su responsabilidad social, que dejara de fomentar la privatización selectiva de los servicios sociales y la consecuente exclusión social.

Desde ese entonces, también se identificó que la problemática social en la Ciudad era sumamente compleja dado el deterioro de la calidad de vida de los habitantes. Se afirmó que los rezagos iban más allá de la pobreza material, por lo que la política y los programas sociales focalizados en la atención de la pobreza y la desigualdad dirigidos a solventar deficiencias en la satisfacción de necesidades materiales, eran absolutamente insuficientes y seguramente en muchos casos, tardíos para ser debidamente aprovechados, ante un contexto de desgajamiento del tejido social.⁹⁹

Otro rasgo de coincidencia entre estas administraciones, es el diagnóstico de la situación social del que han partido sus titulares, es decir, el reconocimiento de los problemas públicos en materia social. El primero -y que es fundamental atender en el D.F. y en todo el país- es la desigualdad. Este problema agudiza aún más el conflicto entre las personas con distintos niveles socioeconómicos que viven en la ciudad, debido a que conviven en un espacio relativamente más pequeño, lo que hace que la percepción y vivencia de la propia desigualdad sea mucho más fuerte que en el resto del país.

⁹⁸ Para profundizar en este tópico, véase el ensayo de Clara Jusidman: *La política social de la administración Cárdenas-Robles en el Distrito Federal*, publicado en el libro coordinado por Lucía Álvarez Enríquez y otros: “¿Una Ciudad para todos?. La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo”, México, 2002, UAM Azcapotzalco-CONACULTA-INAH, p. 97-123.

⁹⁹ Idem, p. 105

En segundo lugar, se enfrenta el problema de la pobreza, aunque el gobierno federal no lo quiso reconocer y la Ciudad estuvo injustamente excluida de varios fondos federales, a sabiendas de que la pobreza urbana es más denigrante para las personas y genera comportamientos muy destructivos en las personas.

El tercero que reconocieron fue la falta de equidad, mismo que se refiere a la discriminación, al trato desigual que experimentan grupos sociales por su sexo, edad, etnia, religión, orientación sexual, etc. Se reconoce con ello la existencia de una ciudadanía disminuida de grupos amplios de población que se han agrupado y han exigido que sus intereses y sus demandas específicas sean tomados en cuenta por la política gubernamental. Se trata de las mujeres, los niños y las niñas, los jóvenes, *los adultos mayores*, las personas con discapacidad y de la población indígena, que sufren discriminación. Todos ellos enfrentan tratos discriminatorios al acercarse a distintas instancias e instituciones sociales: los centros de trabajo, las escuelas, los centros de salud, las iglesias, los financiamientos, las oficinas públicas, etc. Es por ello que el tema de una cultura de la diversidad se vuelve muy importante. Un cuarto problema identificado fue el de la exclusión o vulnerabilidad que muestra expresiones graves en la Ciudad. Una parte importante de lo que estos gobiernos se plantearon, ha sido la atención a población realmente excluida y vulnerable: niños y niñas en situación de calle, indigencia, personas afectadas por VIH-SIDA, adicciones, prostitución, etc.

Por último, un quinto problema se refirió a la transformación de los ámbitos público y privado. Alude básicamente a la privatización de los espacios públicos y a los cambios acelerados de la vida, mucha de la cual se está volviendo pública. Algunos ejemplos de cómo lo privado se vuelve público, los podemos encontrar en la violencia intrafamiliar como consecuencia del deterioro económico de las familias y la erosión de valores de no agresión, o tal vez en el incremento de rompimientos de pareja provocado por el aumento de la esperanza de vida, la transformación en los roles de género, etc.; en pocas palabras, situaciones que paulatinamente están siendo reconocidas como problemas públicos. Por su parte, ejemplos de cómo lo público se está transformado en privado, los identificamos cuando vemos como el comercio ambulante se apropia de las calles, la invasión de áreas comunes en las unidades habitacionales sobre todo en zonas de alta marginación, entre otros.

2.4. Concepción y Principios de la Política Social del Gobierno del Distrito Federal (2000-2006).

En un contexto económico y social caracterizado por la caída gradual en el nivel de vida de los habitantes del Distrito Federal, la administración de la Ciudad de México 2000-2006, decidió que la política social fuera el eje articulado de los objetivos y programas de ese gobierno, a fin de fortalecer las instituciones sociales que garantizaran el mejoramiento de la calidad de los servicios, ampliaran la cobertura y establecieran la gratuidad de los mismos.

Para cristalizar esa concepción, el gobierno del D.F. creó el *Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PIT)* en la idea de establecer una estrategia institucional sólida y vigorosa que pudiera impulsar el bienestar de toda la población, particularmente de aquellos que han sufrido el abandono o la desprotección, y que por su situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad¹⁰⁰, demandan atención urgente, tal y como sucede con los adultos mayores. Dicho programa opera con un método de trabajo en donde varias dependencias del gobierno se articulan para satisfacer necesidades previamente identificadas en un marco territorial constituido por 1,352 Unidades Territoriales que se inscriben en las 16 demarcaciones políticas, particularmente 853 de ellas que se encuentran con índices de marginación medio, alto y muy alto. Se inspira en 4 principios básicos: Justicia, Planeación Democrática, Coordinación Institucional y Corresponsabilidad Social.

¹⁰⁰ Hay que advertir que el concepto de vulnerabilidad social es trascendental entre los estudiosos de las políticas sociales. Éste se define como el nivel de riesgo que afronta una familia o individuo a perder la vida, sus bienes y propiedades, y su sistema de sustento (esto es, su medio de vida) ante una posible catástrofe. Dicho nivel guarda también correspondencia con el grado de dificultad para recuperarse después de tal catástrofe. La vulnerabilidad contempla tres tipos de riesgos: el riesgo de exposición a las crisis o convulsiones; el riesgo de una falta de capacidad para afrontarlas; y el riesgo de sufrir consecuencias graves a causa de ellas, así como de una recuperación lenta o limitada. El reverso de la vulnerabilidad es la *seguridad* (seguridad del sistema de sustento, seguridad alimentaria, seguridad medioambiental). También podemos considerar como la otra cara de la vulnerabilidad a *las capacidades de las personas*, esto es, los recursos y aptitudes que les permiten afrontar y mejorar su vida diaria, así como también encarar los procesos de desastre y la posterior rehabilitación.

La vulnerabilidad de una familia no es lo mismo que sus necesidades: éstas tienen un carácter inmediato, mientras que aquélla viene marcada también por factores de más largo plazo, muchos de ellos estructurales. En este sentido, la ayuda de emergencia tradicional frecuentemente se limita a satisfacer las necesidades básicas para la supervivencia, pero apenas incide en los factores que causan la vulnerabilidad. Sin embargo, toda intervención que aspire no sólo al alivio puntual sino a sentar bases de desarrollo futuro debe orientarse a no sólo a satisfacer necesidades sino a reducir la vulnerabilidad.

Para mayores antecedentes de este concepto puede consultarse el *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo* en el sitio: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/228>

De estos principios, el PIT estableció algunos objetivos específicos:

- a) Impedir el deterioro de las condiciones de vida de la población más pobre;
- b) Reducir el rezago en la atención de las necesidades básicas de la población en condiciones de pobreza;
- c) Propiciar el Estado de Bienestar de la población expresado en la satisfacción de las necesidades básicas de los que menos tienen;
- d) Favorecer la participación social a través de las Asambleas, Comisiones y Comités Vecinales activos, en la ejecución y seguimiento de las acciones programadas.
- e) Ordenar y jerarquizar las necesidades básicas de la población y expresarlas en programas institucionales anuales;
- f) Reconocer desigualdades y promover la solidaridad en el colectivo social;
- g) Mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y un trabajo más ordenado de las dependencias de Gobierno;
- h) Otorgar a los recursos presupuestales de los programas integrados el carácter de intransferibles.¹⁰¹

El Programa Integrado Territorial se integró desde el primer año de gobierno, en trece vertientes programáticas que tuvieron una expresión territorial y acciones de alto impacto, a saber:

APOYOS DIRECTOS	APOYOS A LA ALIMENTACIÓN	APOYOS TEMPORALES	APOYOS DE BENEFICIO COLECTIVO
-Pensión Universal a los Adultos Mayores de 70 años. -Apoyo a personas con discapacidad. -Apoyo a niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. -Becas para trabajadores desempleados.	-Desayunos Escolares -Apoyo a consumidores de leche.	-Ampliación y rehabilitación de vivienda. -Créditos a microempresarios. -Apoyo a la producción rural	-Estancias Infantiles -Rescate de Unidades Habitacionales de Interés social. -Mantenimiento de escuelas. -Prevención al delito.

Se planteó que en el mediano y largo plazo, en la medida en que fuese avanzando la organización vecinal, se lograría que éstos programas integrales se elaborarán desde la asamblea de vecinos, con sólo definir normas y asignar un techo financiero a cada unidad territorial, ya que con ello se haría realidad la vinculación de la participación ciudadana con planeación democrática.

¹⁰¹ Para mayor referencia véanse los Informes emitidos por la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial del Distrito Federal (COPLADET-DF).

No obstante, mostrar que ese objetivo se ha conseguido sería a todas luces materia de otro trabajo de investigación. Lo que aquí interesa destacar es que la pensión universal a adultos mayores nació como parte de una estrategia global para frenar el empobrecimiento de los habitantes de la Ciudad de México, a través del robustecimiento del Estado de Bienestar.

La política social del Gobierno de la Ciudad ha sido construida sobre la concepción de derechos sociales universales y exigibles por los ciudadanos, y como tales, su otorgamiento se convierte en una obligación del gobierno y no en una opción discrecionalmente atendible. Este planteamiento es de especial importancia debido a que este modelo se deshace de uno de los principales componentes populistas o clientelares atribuidos por sus opositores, es decir, la formación de grupos desfavorecidos a los que se les condiciona el apoyo social a cambio de votos o militancia política.

Así entendido, el diseño e implantación de este tipo de política social se erige como una alternativa viable a la política social de corte neoliberal, dominante desde hace 20 años en México (como lo vimos en puntos anteriores) que pretende reducir a lo más mínimo la responsabilidad social del Estado, dejando al mercado como único espacio de satisfacción de necesidades del individuo y de su familia. El modelo de política social alternativa parte de la convicción del respeto a la dignidad y el valor igual de todo ser humano, independientemente de su género, edad, condición socio-económica o etnia. La universalidad de los derechos sociales se deriva precisamente de este valor igual de todos los hombres y todas las mujeres, razón por lo cual su ejercicio no se condiciona.¹⁰²

Bajo esta idea, el gobierno de la Ciudad ha sostenido que la razón de responsabilizar al gobierno de garantizar los derechos sociales es que ni los entes privados, y menos aún el mercado, pueden organizar el entramado institucional requerido así como recaudar y redistribuir los recursos necesarios. En ese sentido, sólo un gobierno legal y legítimo, puede apelar a la solidaridad entre los ciudadanos para alcanzar el interés común o colectivo. Es por ello que la construcción de la ciudadanía social consiste en establecer derechos sociales exigibles por todos y contribuir solidariamente a su materialización.

¹⁰² Para mayor referencia véase el Informe de Trabajo de la Secretaría de Salud, Marzo 2004.

Razonablemente, se ha venido oponiendo a la materialización de esta concepción, problemas como el crecimiento demográfico y el envejecimiento poblacional, mismos que sin duda han sido una constante en nuestro país durante las últimas décadas. Se sabe que “entre 1950 y 2000, la población total pasó de 25 millones a casi 100 millones de personas. Es decir, en apenas un periodo de 50 años la población aumentó cuatro veces en términos absolutos, especialmente en los centros urbanos. De acuerdo con las estimaciones del Consejo Nacional de Población –CONAPO–, para el 2025 el total de la población se calcula en 125 millones de personas. Esto quiere decir que en veinte años habrá 20 millones de mexicanos adicionales a los que actualmente existimos. Para ponerlo en perspectiva, la población adicional es similar a la que hoy en día tiene Canadá, dos veces la de Chile, o dos tercios de la que actualmente tienen Colombia, Argentina o España. En cien años, habremos incrementado el total de habitantes en más de cien millones de personas, lo que se traduce en un incremento sin precedentes en la demanda por alimentos, educación, infraestructura, servicios de salud, entre otros”.¹⁰³

Se cree que este incremento poblacional hubiese sido mayor de no haber contado con una política de control natal. La tasa de natalidad tuvo un máximo de 7.5 hijos por mujer en edad fértil hacia los sesenta, y ha ido disminuyendo en forma permanente hasta ubicarse en 2.1. Al mismo tiempo “ha habido un aumento en la esperanza de vida de la población, pues pasó de 36.9 años (35.5 para hombres y 37.0 para mujeres) en 1930 a 75.4 años (73.4 para hombres y 77.9 para mujeres). Se espera que para el año 2050 alcance 83.7 años en promedio. La reducción de la tasa de fertilidad y la de mortalidad, el aumento de la esperanza de vida y el crecimiento poblacional generan distintos retos y desafíos. El más evidente de ellos es el cambio en el perfil de edades del total de la población. La pirámide poblacional está cambiando de una en crecimiento a otra estable, en la que cada generación tendrá una cantidad similar de personas. Ello implica una recomposición del perfil demográfico, caracterizada por disminución del porcentaje de personas menores de 15 años y un aumento del porcentaje en edad laboral y de adultos mayores, especialmente estos últimos. La población mayor a 60 años pasará de 7.1% (7.9 millones de personas) del total nacional a 28.0% (36 millones de

¹⁰³ Oliver Azuara. *Análisis Económico de la Pensión Universal en México. Del Populismo a la Realidad Fiscal*. México, Centro de Investigaciones para el Desarrollo A.C. (CIDAC), 2005, p. 4.

personas) en 2050; la población mayor a 70 años pasará de 3.1% (3.0 millones de personas) del total nacional a 15.5% (19.8 millones de personas) en 2050.”¹⁰⁴

Es claro que este proceso está cambiando las necesidades de la población en el país y en el Distrito Federal, pues mientras que en el pasado lo más importante fue proveer una mayor cobertura de servicios como educación básica y atención médica infantil, a partir de ahora la población envejecida demandará mayores servicios de salud y de seguridad social. Esta población adulta presenta un perfil epidemiológico con alta incidencia de enfermedades crónico-degenerativas, cuyos tratamientos son más prolongados y caros. Esto requiere una mayor cantidad de personal y mejor capacitado, construcción de infraestructura y mayor gasto en medicinas.

En síntesis, los recursos reales necesarios para mantenimiento de la población envejecida están aumentando y así seguirá durante los siguientes años. El proceso de envejecimiento demográfico obligará una asignación cuantiosa de recursos, no sólo en la demanda de servicios de salud, sino también en el rubro de la seguridad social, especialmente de pensiones. Es decir, las personas que hoy en día tienen menos hijos en promedio, irán envejeciendo a la vez que necesitarán de una fuente de ingresos para satisfacer sus necesidades.

Demográficamente hablando, la perspectiva que se tiene para el futuro no es tan alentadora como lo fue en décadas pasadas. La mayoría de la población económicamente activa no está aportando a algún tipo de sistema de seguridad social, lo que de no cambiar, redundará en un empobrecimiento generalizado durante la edad de retiro. Si se mantiene la misma proporción de pensionados actual, en el año 2050 sólo unos 8.9 millones de los 27.6 millones de personas mayores de 65 años, tendrán un ingreso asegurado. Es decir, tendremos una población adulta en situación de vulnerabilidad que puede caer en situación de pobreza, pues no contará con algún esquema de protección social. Tal situación hace indispensable pensar en las distintas alternativas para mejorar las expectativas de ingreso que tendrá la población actualmente activa.

¹⁰⁴ Idem, p. 5

A sabiendas de dicha situación, el Gobierno de la Ciudad implementó acciones pro-adulto mayor por el hecho de ser una forma de afrontar el problema de crecimiento y envejecimiento que incide a nivel mundial, nacional y local; y por ser el Distrito Federal un polo de desarrollo activo, que atrae a mucha población susceptible de caer en situaciones de pobreza, marginación y violencia. Lamentablemente, dichas acciones han caído recurrente y exclusivamente en una perspectiva de evaluación economicista, que centra la relevancia de las mismas en el mero impacto que tendrán en las finanzas públicas (dado el número de beneficiarios en aumento y los recursos públicos necesarios para sostenerlo), sin ver que el costo social a pagar podría ser más alto de no comenzar a actuar pronto sobre la idea del ejercicio universal de los derechos sociales.

Esta preocupación ha sido el hilo conductor de esta investigación, y por la cual, se ha hecho un repaso acerca de las significaciones que ha tenido la política social a nivel nacional y local, y que nos aporta evidencia teórica e histórica para sostener la hipótesis formulada de que la política de asignar de manera universal y directa, recursos monetarios o servicios subsidiados a la población, enfrenta un proceso de estigmatización desencadenado por un conservadurismo ideológico (llevado al terreno de lo político, económico, social, cultural y moral), avivado por el trauma que dejaron las crisis económicas de los gobiernos federales de décadas pasadas, y propenso a frenar el desenvolvimiento de líderes, movimientos y/o políticas presuntamente populistas.

No casualmente, el establishment¹⁰⁵ utiliza el concepto de populismo más como un adjetivo que como una categoría de análisis, con la finalidad de infundir desconfianza e incertidumbre entre la población en general, hacia los efectos de supuesta improductividad y estancamiento económico que traen las políticas públicas redistributivas. Por su parte, el análisis comparativo entre ciertas administraciones federales y los primeros dos gobiernos de la Ciudad, contribuye con elementos históricos suficientes para entender que la implantación de estrategias y programas gubernamentales como el de pensiones a adultos mayores, no está desvinculada de una influencia entremezclada de distintos móviles como: la obtención y preservación del

¹⁰⁵ Anglicismo utilizado para referirnos al conjunto de dirigentes o personas que tienen el poder económico, político y cultural. Definición encontrada en el sitio: <http://www.wordreference.com/definicion/establishment>

poder; el acatamiento de una agenda nacional y local impulsada por organismos internacionales; y el resurgimiento de una concepción política de izquierda decidida a refundar un Estado de Bienestar capaz de aminorar los efectos pauperizadores que ha dejado la mundialización de la economía.

Pero más allá de lo ya expuesto, aún tenemos que esclarecer otras cuestiones de crucial importancia como: ¿por qué se piensa que el acceso universal a un beneficio social es una forma menos efectiva para el combate a la pobreza y la desigualdad, que la focalización?, ¿cuáles fueron los argumentos a favor y en contra que se esgrimieron su momento para la aprobación de la Ley para la pensión universal de los adultos mayores?, en términos generales ¿cuáles fueron los resultados obtenidos por las acciones pro-adulto mayor?, ¿qué tipo de criterios deberían estar presentes al momento de evaluar una política pública como la de adultos mayores en el DF.?

Si bien ya se ha mostrado que existen fundamentos teóricos, históricos e incluso morales que deberían incidir en el diseño y ejecución de la política social que despliegan los gobiernos tanto federales como locales; es necesario someter el caso en estudio, bajo la perspectiva que más preponderancia se le acostumbra a dar por servidores públicos y especialistas de la política social: el análisis de policy.

CAPÍTULO III

HACIA UNA CIUDADANÍA SOCIAL Y LA

REFUNDACIÓN DE UN ESTADO DE BIENESTAR EN MÉXICO

La argumentación que hemos expuesto hasta este punto ha tenido como propósito principal entender como históricamente las concepciones sobre la cuestión social de gobiernos nacionales y locales, han influido en la conformación de políticas orientadas a superar los graves rezagos sociales. Ahora toca el turno de emprender un análisis más amplio del programa bajo estudio, advirtiendo que es urgente emprender una evaluación de impacto que ubique los resultados de las acciones pro-adulto mayor en una visión integral y no exclusivamente económica.

Para delinear los componentes de una perspectiva transdisciplinaria de la evaluación de las políticas públicas, comenzaremos por explicar en qué consiste y cómo opera el programa bajo estudio. Asimismo, se reproducirán algunos fragmentos de la discusión legislativa que se efectuó en torno a la aprobación de la Ley de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en el Distrito Federal, a fin de dar cuenta de las posiciones político-ideológicas que subsisten en el proceso de elección de soluciones a un problema público. Posteriormente, describiremos a grandes rasgos el sistema de seguridad social de Noruega, por considerar que dicho país ha alcanzado un nivel elevado de calidad de vida para sus habitantes, gracias al fortalecimiento de su Estado de Bienestar y del pleno ejercicio de su ciudadanía social. Daremos a conocer de manera específica los resultados obtenidos con las acciones pro-adulto mayor, para concluir con una reflexión en torno a cuáles son los criterios que deberían de emplearse para el diseño, ejecución y evaluación de un programa social.

3.1. Estructura y Funcionamiento del Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal.

De acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), entre 2000 y 2006 la población de adultos mayores a nivel nacional creció en 1.5 millones de personas, al

pasar de 6.7 a 8.2 millones, lo que representa un incremento de cerca de 20 por ciento. Asimismo, la proporción de la población de 60 años o más, pasó de 6.8 a 7.8 por ciento de la población total en el periodo. Este fenómeno también se refleja en el índice de envejecimiento –población de 60 años o más dividida entre la población menor a 15 años–, el cual pasó de 20 a poco más de 25 adultos mayores por cada 100 niños.

La distribución territorial de los adultos mayores es acorde al proceso de urbanización que ha vivido México. Según datos del Censo de Población de 2005, alrededor del 58 por ciento de los adultos mayores, vive en localidades urbanas (más de 15 mil habitantes) y el 48 por ciento restante en áreas no urbanas; sin embargo, la estructura por edad de la población de las áreas rurales (menos de 2 500 habitantes) y mixtas (entre 2 500 y 15 mil) está más envejecida. En las ciudades del país los adultos mayores representan alrededor de 7% de la población, mientras que en las localidades no urbanas el porcentaje asciende a cerca de 8%.

En ese sentido, uno de los aspectos más sobresalientes en la vida de los adultos mayores es la salud, ya que es un grupo muy propenso a sufrir deterioros en su bienestar frente a las enfermedades. La protección social por pensiones o jubilación alcanza tan sólo a uno de cada cinco adultos mayores. La disminución de la natalidad y el progresivo aumento de la esperanza de vida de las personas impactan directamente en la composición por edades de la población, al reducir relativamente el número de personas en las edades más jóvenes y engrosar los sectores en edades más avanzadas. Las estimaciones señalan que en 2010 la proporción de personas de 60 años y más abarcará a 8.8 por ciento de la población total; en 2020 a 12.5 por ciento; en 2030 a 17.5 y en 2050 a 28 por ciento. A mediados del presente siglo de un total de población que ascenderá a 130 millones, 36.2 millones tendrán 60 años o más.¹⁰⁶

Por su parte, en el proceso de envejecimiento en el ámbito estatal, además de la natalidad del pasado y los logros en materia de salud, intervienen de manera determinante la migración interna e internacional. El rápido crecimiento demográfico del pasado, durante las primeras

¹⁰⁶ Comunicado de Prensa del Consejo Nacional de Población (CONAPO) de Septiembre de 2006, disponible en la siguiente dirección: http://www.conapo.gob.mx/prensa/2006/402006bol_.pdf

etapas del proceso de metropolización de la ciudad de México, ha quedado marcado en la estructura por edad del Distrito Federal, ya que en el umbral del nuevo milenio era la entidad federativa con la mayor cantidad de adultos mayores del país con 769 mil personas, un poco más que los 738 mil residentes en el Estado de México. La huella del acelerado crecimiento de la capital de la nación, también se advierte en la creciente concentración de los adultos mayores en el conjunto de ambas entidades: de acoger a una sexta parte (16.7%) de los adultos mayores del país en 1970 a abarcar más de una quinta parte (21.9%) en 2000; mientras su participación en la población de las edades restantes prácticamente se ha mantenido invariable (22.8% en 1970 y 22.2% en 2000).

Las previsiones de largo plazo apuntan que, en 2030, en el Estado de México vivirán 3.34 millones de adultos mayores, la mayor cantidad entre las entidades federativas y que abarcarán 15.0 por ciento del total del país. Aun y cuando se prevé que el total de habitantes del Distrito Federal comenzará a descender a partir de 2008, se espera que sus adultos mayores sigan aumentando y que su monto en 2030 (1.83 millones) sólo se ubique por debajo del correspondiente al Estado de México, con una participación de 8.3 por ciento en el total.¹⁰⁷

Ante este panorama, se ha reconocido mundialmente que es necesario el impulso de esquemas de protección social más amplios, al mismo tiempo que sustentables. Los retos que plantea este fenómeno son de gran magnitud porque exigen una extraordinaria capacidad de adaptación de las instituciones, tanto macroeconómicas y sociales, asociadas a la institución familiar y a las relaciones intra e intergeneracionales.

El Gobierno del Distrito Federal fundó tanto la estructura y el funcionamiento de las acciones pro-adulto mayor, en el diagnóstico de este fenómeno incorporando dicha problemática a su agenda, y priorizando el gasto social hacia grupos vulnerables como ancianos, madres solteras, jóvenes en situación de riesgo y calle, discapacitados, menores, entre otros. En apoyo a esta afirmación, encontramos que el acuerdo mediante el cual se emitió el programa bajo estudio, consideró 4 argumentos para comenzar su operación formalmente, a saber:

¹⁰⁷ Comunicado de Prensa del Consejo Nacional de Población (CONAPO) de febrero de 2005, disponible en la siguiente dirección: <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2005/042005.pdf>

- ❑ “Que los adultos mayores constituyen una parte importante de la población de la Ciudad de México, de ellos cerca de 400 mil, tienen 70 años o más de edad y dos tercios son mujeres.
- ❑ Que el ingreso promedio de este sector es de un salario mínimo o menos, lo cual genera que sus condiciones de vida sean precarias; no obstante que más del 40 por ciento recibe una pensión de seguridad social; sin embargo ésta, no resuelve el problema, porque se limita a proteger sólo a aquellos que se desempeñaron en un empleo fijo durante la mayor parte de su vida.
- ❑ Que los adultos mayores son el sector de la población más desamparado (*sic*) de la Ciudad de México, ya que la mayoría sufre de desnutrición y padecimientos crónicos, por lo que es inaceptable e injusto tener que vivir una vejez llena de carencias, soledad y abandono.
- ❑ Que por lo anterior, la Administración Pública del Distrito Federal, requiere aplicar soluciones adecuadas que permitan disminuir el estado de indefensión que sufre esta población (...)”¹⁰⁸

El denominado Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal, inició su operación en 2001 y su ejecución fue asignada en principio a la Secretaría de Salud local a través de la Dirección de Promoción de la Salud y Atención al Adulto Mayor. Desde su origen, el programa se propuso como *objetivo rector* proveer servicios médicos y garantizar el ingreso necesario para la alimentación diaria de las personas adultas que radican en la entidad, contribuyendo así a su seguridad social, tranquilidad y protección ante las incertidumbres económicas, con la finalidad de atenuar las desigualdades sociales que enfrentan.

El programa consiste básicamente en proporcionar mensualmente una transferencia monetaria mensual (depósito bancario) a los beneficiarios, equivalente a medio salario mínimo (788.85 pesos en 2008) a través de un monedero electrónico. Este instrumento fue pensado en un principio para ser utilizado en las principales tiendas de autoservicio como Wal Mart, Superama, Gigante (ahora Soriana), Bodega Gigante, Comercial Mexicana y Bodega Comercial Mexicana. No obstante, en octubre de 2007 se decidió cambiar el plástico de la tarjeta con la finalidad de que ésta pudiera ser aceptada en pequeños comercios y no solamente en las grandes cadenas comerciales, esto para favorecer la dispersión de los recursos que el gobierno eroga para este programa.

Esto significa que durante el despegue del programa, los beneficiarios únicamente podían adquirir sólo los alimentos y medicinas que se expedían en dichas tiendas de autoservicio, exceptuando cualquier tipo de vino, licor o cigarrillo. Sin embargo, en 2007 se amplió la

¹⁰⁸ Gaceta Oficial del Distrito Federal, 06 de Febrero de 2001.

cobertura de pago, por lo que actualmente los adultos mayores puedan pagar con esta tarjeta en más de mil comercios que se han afiliado al programa, entre estos, restaurantes como Vips, Sanborns, fondas, tienditas de la esquina y farmacias, logrando así acercar estos servicios a los adultos mayores, mismos que en ocasiones debían tomar transportes para acudir a una centro comercial. En su vertiente de salud, el programa otorga la provisión de servicios médicos sin costo para el beneficiario. Asimismo, se brinda consulta a los adultos mayores y es posible obtener los servicios de grupos de autoayuda según sus necesidades o enfermedades.

Para ser beneficiario del programa los interesados deben acudir al centro de salud del Gobierno del Distrito Federal más cercano y llenar una solicitud. Los requisitos son:

- Tener 70 años o más al momento de solicitar su inscripción;
- Radicar permanentemente en el Distrito Federal desde al menos 3 años antes.

La solicitud para obtener la pensión se hace:

- De manera directa e individual;
- Sin gestores ni condicionamiento alguno;
- En los módulos localizados en el Centro de Salud más cercano al domicilio del beneficiario, con la Educadora Comunitaria del Instituto para la Atención de Adultos Mayores del Distrito Federal (IAAM-DF), organismo que desde 2007 tiene a cargo el programa (antes lo coordinaba la Secretaría de Salud del D.F.)

Cuando el adulto mayor tiene un problema de salud que le impide personalmente solicitar la Pensión Alimentaria, puede tramitarla a través de un representante, que asiste al módulo de atención con la identificación oficial del adulto mayor, así como identificación oficial del representante que realice la misma.

Una vez presentada la solicitud de ingreso a la Pensión Alimentaria:

- El IAAM-DF realiza, a través de la Educadora Comunitaria, una visita domiciliaria al Adulto Mayor para la verificación de los requisitos.
- En caso de no encontrar a la persona adulta mayor al momento de la visita domiciliaria, se programará una nueva visita y se dejará notificación por escrito de que será visitado nuevamente. Visitándole hasta por tres ocasiones.
- La notificación se deja con un familiar o vecino del adulto mayor.
- El Adulto Mayor sólo puede ser beneficiario de la Pensión, cuando al momento de la visita domiciliaria se verifique su presencia física y muestre los documentos oficiales que comprueben la edad y residencia en el domicilio proporcionado por el adulto mayor,

- entregando fotocopia de los documentos a la Educadora Comunitaria.
- Una vez corroborado el cumplimiento de los requisitos, se incorpora el adulto mayor al padrón de beneficiarios como Pensionado en un tiempo que no deberá ser mayor a seis meses.
 - Se le entrega en el domicilio referido por el Adulto Mayor, la tarjeta plástica y la Carta Compromiso, la que se firma en original y por duplicado.
 - La Institución da seguimiento permanente a los beneficiarios, a través de visitas domiciliarias (de 3 a 4 al año).
 - Es responsabilidad del adulto mayor o representante reportar a los módulos de atención del Instituto cualquier cambio de domicilio del adulto mayor.

Los trámites de solicitud de la Pensión Alimentaria, entrega de tarjeta al pensionado, las visitas domiciliarias e información al Adulto Mayor sobre alguna problemática relacionada con el uso de la tarjeta, son directos e individuales con el adulto mayor o representante, son totalmente gratuitos y no tienen ningún tipo de condicionamiento. Dicha tarjeta es intransferible y no puede ser utilizada en cajeros automáticos ni canjearla por dinero en efectivo. En toda compra que se realice con ella, no se entrega cambio en efectivo y sólo puede utilizarse en los establecimientos autorizados.

Como puede apreciarse, no existe algún tipo de criterio para determinar las condiciones socioeconómicas de los adultos mayores y verificar si se encuentran viviendo en situación de pobreza, por lo que este beneficio puede considerarse un derecho social que carece de criterios de selección diferentes al de la edad y la residencia. Además, cabe señalar que desde el 19 noviembre de 2003 el programa se convirtió en una obligación para los gobiernos locales subsecuentes –sin estar bajo la discrecionalidad de gobernantes- al publicarse la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal. Los distintos procedimientos derivados de esta ley se encuentran detallados en su reglamento, el cual apareció publicado por primera vez, el 31 de diciembre de 2003.¹⁰⁹ Y aunque la normatividad secundaria y terciaria se continúa perfeccionando para mejorar la operación del programa, los opositores de él han denunciado que aún existen varias deficiencias no atendidas por el Gobierno de la Ciudad.

¹⁰⁹ La Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal sufrió una reforma el 16 de febrero de 2007, mientras que su reglamento la tuvo el 29 de junio del mismo año. Por su parte, el 31 de enero de 2008 se expidieron los Lineamientos y Mecanismos de Operación de los Programas Sociales a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Organismos Sectorizados 2008. Todas estas modificaciones se publicaron en su momento en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

En primer lugar, se dice que el padrón de beneficiarios de la pensión alimentaria de adultos mayores no diferencia aquellas personas que ya cuentan con una pensión, de las que no. Por tanto, existe una duplicidad en los beneficios que recibe un jubilado del IMSS, ISSSTE o cualquier otro sistema.

Segundo, no se cuenta con algún tipo de estudio sobre el impacto que está teniendo el programa en el consumo calórico de los beneficiarios o sobre si existe un impacto real en los niveles nutricionales previos a la implementación del programa. Lo único que se ha hecho a este respecto es el levantamiento anual de una encuesta sobre la percepción que tienen los beneficiarios del programa. Como es de esperarse, la mayoría opina que los beneficios del programa son amplios.

Finalmente, no se contempla integrar información de los beneficiarios sobre su historial clínico o sus padecimientos, así como de las sugerencias alimentarias que deberían seguir. Es decir, las compras de alimentos y medicinas no toman en cuenta las indicaciones médicas sugeridas para el tratamiento de algún tipo de padecimiento degenerativo común entre los adultos mayores, tales como diabetes mellitus, hipertensión arterial, osteoporosis, entre otras.¹¹⁰

Al respecto, podemos reconocer que Azuara identifica ciertos aspectos que deberían ser considerados para el fortalecimiento del programa en su vertiente de atención médica. Tal es el caso del seguimiento médico de cada paciente, pues éste ha mostrado limitaciones y no realiza vinculaciones interinstitucionales para mejorar la calidad de vida de los adultos mayores; así como faltan indicadores y estudios más precisos que ayuden a realizar una evaluación del impacto integral que están teniendo las acciones pro-adulto mayor. A lo señalado por el autor con anterioridad, añadiríamos el tema del abandono, maltrato físico, explotación y abuso de los ancianos; fenómenos cada vez más frecuentes en la sociedad, y cuya respuesta por parte de las instituciones de justicia ha sido laxa, lenta, burocrática y poco contundente para sancionar y prevenir este tipo de agravios.

¹¹⁰ Para mayor referencia véase el documento de Oliver Azuara. op. cit. p. 8.

Sin embargo, en lo que hace a la vertiente de la pensión de adultos mayores, Azuara cae en las típicas críticas del pensamiento económico neoliberal hacia acciones de intervención social del Estado. Por principio de cuentas, indica que el acto de dar dinero a la gente de manera generalizada siempre será bien aceptado socialmente por la acción en sí misma, dándole al programa tintes clientelares, populistas, y por consiguiente, inviable para reproducirlo a nivel nacional.

Sobre este punto es necesario señalar que una política de esta índole siempre tendrá un buen grado de aceptación, no sólo por el mero acto de “regalar dinero” como lo prejuzgan sus críticos, sino por la relevancia que tiene para los miembros de una sociedad ejercer un derecho humano fundamental: la seguridad social. Pese a recomendaciones de estudiosos y expertos, el sistema político-jurídico mexicano no se ha atrevido a hacer exigible judicialmente, a través de normas específicas, los derechos sociales concebidos en la Constitución de 1917 y en tratados internacionales. La ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los Adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal es un avance en la materialización de este derecho humano al privilegiar a la universalización, como el principal método de asignación de los recursos, aplicándose a todos los individuos como prerrogativas inalienables, inalterables y no sujetas al mercado o a decisiones políticas que pudieran condicionarlos, y más aún, cuando se trata de asegurarle estos derechos a un sector de la población que debiésemos revalorizar por la entrega de su experiencia, conocimiento y trabajo.

El discurso opuesto a esta perspectiva, encubre un incondicional e irrestricto apoyo político y económico a las élites dominantes del sistema productivo y financiero, en detrimento de los apoyos económicos generalizados. Y para ejemplo de ello, piénsese en el FOBAPROA de México, o más recientemente en los 700 mil millones de dólares que el gobierno de Estados Unidos (bajo la conservadora política de privatizar las ganancias y socializar las pérdidas) pretende inyectar al sector financiero para rescatarlo de la quiebra.¹¹¹

¹¹¹ Con esta suma de dinero se podría: “reducir dos tercios la mortalidad infantil y tres cuartos la mortalidad materna; reducir a la mitad a los que viven con menos de un dólar al día, permitir que todo niño cumpla con la educación primaria y detener y empezar a revertir el sida, todo ello a nivel mundial (usando los cálculos de la ONU de la asistencia de desarrollo total requerida entre 2010 y 2015 para alcanzar las Metas de Desarrollo de Milenio, unos 130 mil millones de dólares al año).” La Jornada, 24 de septiembre de 2008 en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/24/index.php?section=mundo&article=032n1mun>

Además, una pensión alimentaria es una forma de revalorar el papel del adulto mayor en una sociedad cada vez más indiferente y carente de reafirmación colectiva; refrenda los derechos sociales de los cuales depende la vida, la subsistencia, la igualdad y la dignidad de los seres humanos. Regatear o esgrimir que el dinero se está desperdiciando o mal gastando, es en lo menos, una actitud de tacañería e inconsciencia de solidaridad colectiva; y en lo más, una prueba de vergüenza y cinismo impune de la rapacidad con la que actúan las élites económicas y políticas.

3.2. Arenas de Poder: La discusión legislativa sobre la Ley de Pensión Universal para los Adultos Mayores en el Distrito Federal.

Hemos señalado que el 18 de Noviembre de 2003 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el decreto mediante el cual la Asamblea Legislativa del D.F. determina la *“Ley que establece el Derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal”*, y que a la letra establece que:

Artículo 1.- Los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal tienen derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Artículo 2.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá incluir en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, la asignación que garantice, efectivamente, el derecho a la pensión alimentaria a todos los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal.

Artículo 3.-La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá aprobar, en el Decreto de Presupuesto anual, el monto suficiente para hacer efectivo el derecho a la pensión alimentaria.

Artículo 4.-La forma como se hará valer la pensión alimentaria, la verificación de la residencia, la elaboración y actualización permanente del padrón de beneficiarios y demás requisitos y procedimientos necesarios para el ejercicio del derecho establecido en esta Ley, se fijarán en el Reglamento correspondiente.

Artículo 5.-Los servidores públicos, responsables de la ejecución de esta Ley, que no cumplan con la obligación de actuar con apego a los principios de igualdad e imparcialidad, incurrirán en falta grave y serán sancionados conforme a los ordenamientos legales aplicables.

La ley establece un único artículo transitorio, el cual especifica que entrará en vigor el día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.¹¹²

¹¹² Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 91-BIS

El reconocimiento formal a la política pública bajo estudio, fue resultado de una discusión legislativa que es necesario presentar y analizar, a fin de identificar cuáles han sido desde aquel entonces, las posiciones que sostienen los actores políticos que la impulsan y la critican en una arena de poder por excelencia, como lo es el Poder Legislativo.

El 17 de septiembre de 2003 fue presentada la iniciativa de dicha Ley a efecto de que las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Asamblea Legislativa del D.F. la discutieran y analizaran, siendo hasta el 11 de noviembre de ese mismo año cuando se pasó al pleno para su aprobación e iniciara la polémica. En la exposición de motivos para la aprobación de la iniciativa de ley, el Gobierno capitalino argumentó lo siguiente:

“El principal *objetivo* del Gobierno del Distrito Federal, es *establecer en la Ciudad un Estado igualitario y fraterno*, donde los pobres, los débiles y los olvidados, encuentren *protección ante las incertidumbres económicas, las desigualdades sociales, las desventajas y otras calamidades*, y donde se pueda vivir sin angustias ni temores. *El Estado igualitario y fraterno que postulamos contempla, entre otras cosas, el derecho a la pensión universal ciudadana*. Por eso, desde el inicio de nuestro Gobierno se estableció un programa de apoyo que otorga a los adultos mayores de 70 años una pensión alimentaria como una pequeña recompensa para quienes, con su trabajo, han hecho posible esta gran Ciudad. *Este programa se justifica por razones humanitarias* y porque no podríamos hablar de justicia si los ancianos viven con carencias y en el olvido. *Es cierto que ahora se vive más tiempo. Pero no sólo se trata de llegar a más edad sino de vivir mejor y con felicidad*. Además, hemos demostrado que evitando la corrupción y gobernando con austeridad, *se pueden liberar fondos para hacer valer la protección social* y, en particular, *garantizar en forma permanente*, el Programa de Apoyo Alimentario a los Adultos Mayores.

Por lo anterior y con base en las facultades que me otorgan los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 46, fracción III y 67, fracción I del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tengo a bien presentar a esta H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para su consideración y, en su caso, aprobación la siguiente ley (...)¹¹³

De este planteamiento se desprenden algunas ideas importantes que si bien no están desarrolladas por completo, esclarecen la intencionalidad política y social del gobierno impulsor.

¹¹³ Iniciativa de Ley encontrada en la página de la Asamblea Legislativa del DF: <http://www.asambleadf.gob.mx/> Las cursivas son más.

Primera, el programa y/o la ley forman parte de una serie de acciones para establecer un Estado igualitario y fraterno que se caracterice por proteger a los ciudadanos de la incertidumbre económica, las desigualdades sociales, las desventajas y otras calamidades. Es decir, es un medio –más no un fin- para reducir la vulnerabilidad de los adultos mayores de caer en situación de hambre y/o enfermedad sin atención médica adecuada, dando con ello pasos importantes hacia el cumplimiento de los derechos sociales y al reconocimiento de una ciudadanía social.

Segunda, la asignación de recursos directos y de cobertura universal a este segmento de la población es una recompensa a todos aquellos que contribuyeron al desarrollo de la Ciudad y que se justifica en sí misma, por razones humanitarias en razón de las condiciones de precariedad económica, olvido y marginación en que estos viven. Esto es, se privilegia una perspectiva de reivindicación social y moral sobre un enfoque puramente económico para el diseño e implantación de la política pública.

La tercera idea, y tal vez la más polémica por lo que aducen sus críticos, es que no sólo se debe, sino que se pueden liberar recursos sin recurrir a la deuda pública para garantizar permanentemente la protección social de este grupo, tan sólo con austeridad a la burocracia y el combate a la corrupción. Sin duda este último planteamiento es el más controvertido en cuanto a lo complejo y extenso que resultaría demostrar que los programas de combate a la corrupción y austeridad han redituado en el aumento de recursos económicos para la política social en general, y que indudablemente sería materia de otro estudio de investigación.

No obstante, el aspecto que tiene que ver con la deuda pública si puede ser verificado. De hecho, hay que señalar que el monto del endeudamiento neto del Gobierno del Distrito Federal no ha crecido, tal y como se muestra en los cuadros del apartado de “Anexos” del presente trabajo, y en donde se refleja que incluso ha habido un desendeudamiento en términos reales en el Distrito Federal.

Además, hay que señalar que por disposición de la propia Asamblea Legislativa del D.F. no se pueden utilizar recursos de deuda para el pago de gasto corriente o ayudas sociales, situación

que obliga a quién sea que gobierne el Distrito Federal, a innovar las políticas de recaudación de recursos para hacer frente a los compromisos sociales previamente reconocidos en la Ley. Este aspecto, sin duda, le imprime un sello de distinción frente a la política social implantada durante los gobiernos federales considerados populistas.

Superada la exposición de motivos de la iniciativa de ley, los diputados de la bancada del Partido de Acción Nacional (PAN) expresaron su posición respecto al dictamen que se emitió por las Comisiones Unidas en la Asamblea Legislativa, no sin antes proponer que se difiriera la sesión con el fin de tener más tiempo para analizar la iniciativa:

“Acción Nacional no está en contra de los adultos mayores, Acción Nacional está a favor de los adultos mayores. *Estamos nosotros no aquí para hablar sobre cuestiones de ideología como argüía el diputado que me antecedió, sino para cuestiones de técnica*, para darle a la ciudad una norma que responda de verdad a sus expectativas, una norma que de verdad garantice efectivamente que estos adultos mayores seguirán teniendo el beneficio que el día de hoy se trae a esta Tribuna, la más alta de la Ciudad. Por 10 razones está a favor Acción Nacional de los Adultos Mayores y en contra de este dictamen:

1. El primero, la Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria es hueca, porque permite al PRD utilizar mayores como *clientela electoral*, sin preocuparse por mejorar verdaderamente sus condiciones de vida.
2. *Porque ayudar a todos por igual no reduce la desigualdad.*
3. Porque la aplicación de esta ley está a capricho de un reglamento que va a definir el Gobierno de la Ciudad a su propia conveniencia.
4. *En el Distrito Federal crece más rápido la población adulta mayor que los recursos públicos para poder cubrir una pensión.*
5. Porque no es la ley adecuada, porque *no hay un respaldo económico que garantice el pago de las pensiones a mediano y a largo plazo; con esta ley se multiplicará por tres la deuda del Distrito Federal para el 2030 alcanzando los 120 mil millones de pesos cuando menos.*
6. El PAN propuso la creación de un fondo económico de reserva que garantizara la permanencia del programa, incluso a largo plazo.
7. El PAN propuso que las mujeres puedan recibir el apoyo desde los 65 años, ya que esta población es la que tiene un mayor índice de analfabetismo, vive en un alto grado de pobreza, marginación y queda desprotegida con frecuencia.
8. El PAN quiere que la pensión la reciban los adultos mayores del Distrito Federal, que comprueben una residencia mínima y efectiva de 5 años en la ciudad de México para asegurar que como en otras épocas ya idas, los muertos vengán a cobrar, como antes los muertos votaban.

9.- El PAN exigirá auditorías anuales al padrón de beneficiarios por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda, pues en la ley no hay mecanismos de supervisión y combate a la corrupción.

10.- En Acción Nacional sí estamos a favor de los adultos mayores de hoy y de mañana.

¿Por qué venimos el día de hoy a presentar una moción suspensiva? Lo hacemos porque una norma tan importante en once cuartillas, con toda la parte de antecedentes, la parte de considerandos; en dos cuartillas se resumen 5 Artículos y un Transitorio. ¿Y qué dicen estos artículos? que hoy esta mayoría arrogante viene hoy a decir, como que si fuera por primera vez, de manera inédita en la vida pública de la Ciudad la presentación de una norma de esta naturaleza.”¹¹⁴

Por su parte, los diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) hicieron una digresión del tema y de la cual sobresalen elementos de análisis interesantes y sujetos a la discusión. La intervención de los representantes de este partido fue muy extensa pero creímos importante no dejar fuera ningún aspecto, por lo que aún cuando resumimos algunas ideas, dicha selección puede parecerle larga al lector, a saber:

“I. De la pertinencia de la Ley

1. Antes de crear un nuevo ordenamiento para atender y resolver una problemática determinada, debió revisarse el marco actual que se tiene y ver si en ese universal no existe un ordenamiento que con modificarse ayudaría a resolver o atender la problemática en cuestión. Se dejó de lado el importante trabajo y avance que, de manera plural y propositiva, había realizado sobre este tema la anterior Legislatura, que avanzó en un dictamen de reformas y adiciones a la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores que atendía y preveía aspectos como el que nos ocupa. De aquí la primera cuestión *¿Necesitamos una ley de 5 artículos para regular un programa social con reformas y adiciones a la ley vigente?*

2.- El Programa de Adultos Mayores del Gobierno del Distrito Federal no sólo considera la hoy denominada “pensión”. Desde su origen contempla lo relativo a servicios médicos y medicamentos gratuitos, así como *se le han ido agregando otra serie de beneficios como son: reducción en el pago del impuesto predial, descuento en el pago de derechos por el suministro de agua y uso gratuito del transporte* que ofrece el Gobierno de la Ciudad.

3.- La actual *“Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Distrito Federal”*, por cierto, ley impulsada por mi partido en la I Legislatura, de la cual el Jefe de Gobierno se basó en lo plasmado por el artículo 5º de la ley. Y es que precisamente en este sentido se había avanzado en los acuerdos en los trabajos de la anterior Legislatura; que bien, la iniciativa en cuestión, *bien pudiera ser una adición a la ley de referencia*, ya sea como sección o capítulo, eso es lo que, señores diputados, se conoce como Técnica Legislativa.

4.- En resumen, *el dictamen carece de una visión integral de política social hacia este segmento poblacional*, dejando de lado aspectos importantes, no sólo los arriba mencionados sino además la atención de *necesidades como son de reinserción laboral, específicos de empleo que atienda sí a*

¹¹⁴ Todos los textos presentados de aquí en adelante, fueron extraídos del *Diario de Debates* de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en su página web: <http://www.asambleadf.gob.mx/> Las cursivas son más.

sus capacidades, pero que permita aprovechar también su experiencia, de accesibilidad a los servicios públicos, combate a la discriminación, a la violencia familiar, ocupación sana del tiempo libre, pero sobre todo, de avanzar hacia una nueva cultura de valoración y respeto al adulto mayor.

II.- De la edad a partir de la cual se considera una persona adulta mayor

Encontramos en el artículo primero de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal vigente, la primera contradicción entre la iniciativa del Jefe de Gobierno y el ordenamiento genérico aplicable en la materia: la cuestión de la edad reconocida para considerar a una persona adulto mayor, criterio además compartido a nivel nacional.

¿Quién establece y bajo qué criterios el parámetro de edad para determinar la población objetivo de la ley? La congruencia y coherencia. Entre los ordenamientos jurídicos debe respetarse. *El PRI sostiene que la ley debe considerar a las personas adultas mayores a partir de los 60 años.* Existen argumentos y criterios determinados por organismos nacionales e internacionales referentes a la productividad laboral, aparición de enfermedades crónico-degenerativas y promedio de edad de jubilación. Aprobar la iniciativa con la definición de los 70 años nos llevaría a coincidir con las actuales iniciativas de reforma a los sistemas nacionales de pensiones que buscan aumentar los años de trabajo para tener derecho a ese beneficio social, cuestión que hemos impedido en el Congreso de la Unión el PRI y el PRD; parece una incongruencia. Por lo cual, en congruencia y coherencia con los ordenamientos jurídicos vigentes en la materia, el PRI repite que la ley debe considerar a las personas adultas mayores a partir de los 60 años.

III. De la concepción de universalidad.

Por la prisa e improvisación de poner en marcha el Programa de Adultos Mayores, a principios del año 2001, *se canceló la posibilidad de construir una política pública de precisión y eficiencia mayor. No se establecieron criterios para focalizar la población objetivo que hubiera permitido optimizar los recursos, garantizar incrementos sustantivos en los niveles de bienestar social, viabilidad en el mediano y largo plazos, fuentes de financiamiento que garantizaran suficiencia y sustentabilidad del programa.*

No se consideran en el dictamen los impactos de solidaridad intergeneracional de la Ley (concepto por cierto aportado por mi fracción a la discusión en Comisiones y hoy retomado por la mayoría en su cuerpo de justificación) pero mal interpretado, *es decir los recursos que deja destinar el Gobierno de la Ciudad a otros programas para atender este grupo poblacional.* El esquema de subsidios cruzados de la transferencia que existe entre quienes no reciben un programa social y quienes son receptores del mismo, de las cargas impositivas y de los programas que no se realizan hacia esos grupos específicos en aras de generar un subsidio específico para un segmento de población determinada.

Es decir, *los recursos que deja de destinar el gobierno de la ciudad a otros programas para atender este grupo poblacional. Eso es fundamentalmente solidaridad intergeneracional*, la cual en lo general estamos a favor, pero el esquema de subsidios cruzados hace necesario analizar en el largo plazo la distribución de la carga impositiva que sufrirá la clase trabajadora del Distrito Federal para sostener estas medidas. *Las políticas públicas progresistas se orientan, cada día más y ante la escasez de recursos, a la focalización de programas sociales para el combate a la pobreza y marginalidad. El principio es claro, no se puede tratar igual a desiguales.* Para hablar en su lenguaje “A cada quien de acuerdo a sus capacidades y a cada cual de acuerdo a sus necesidades”, decía Lenin: Concebir la universalidad de una política social como el otorgamiento de subsidios

generalizados, es ineficiente e inequitativo. *La cobertura de la pensión en comento, debe ser universal para todo aquél que no cuente con los beneficios de los sistemas de seguridad social públicos o privados de pensiones y jubilaciones.*

Esta es una iniciativa que no tiende a reducir la brecha de desigualdad entre el segmento generacional de adultos mayores. El progreso social sólo se logra estableciendo políticas orientadas bajo el principio de que sólo seremos más iguales si somos menos desiguales.

IV. Del estado igualitario y la discusión contemporánea de los derechos sociales.

Durante mucho tiempo, es cierto, se consideró que un sistema constitucional adecuado podría resolver las principales injusticias y desigualdades sociales. Se adoptaron Constituciones que prometían ciertos derechos básicos iguales para todos los individuos.

Sin embargo, esta promesa no tardó en mostrar serios límites. La crítica comenzó a considerar los derechos constitucionales como mera ficción, el parlamento como incapaz de representar a los ciudadanos de un modo adecuado y el poder judicial como instrumento de intereses de unos pocos. ¿Qué era lo que provocaba estos problemas? ¿El cambio de la sociedad en un sentido cada vez más plural y heterogéneo? ¿Una mayor democracia que permitía presentar demandas en otro momento sofocadas? ¿O acaso, la Constitución original era menos perfecta de lo que se creía? Lo cierto es que *muchos grupos sociales afirmaban que en lugar de prometer a todos los individuos los mismos derechos, la Constitución debería establecer tratos diferenciales y derechos para los grupos más vulnerables.* Por otra parte, *la discusión contemporánea europea sobre los derechos sociales y su exigibilidad se da en el marco de sociedades y naciones donde la brecha de desigualdad en la distribución del ingreso no es con mucho comparable a la preocupante situación que en la materia guarda México.*

En estas naciones el planteamiento parte de que una refundación del estado social sobre la base de los principios de sujeción a la ley, igualdad de los ciudadanos e inmunidad de estos frente a la arbitrariedad, requeriría la distribución de las prestaciones según la lógica universalista de las garantías de los derechos sociales en vez de interdicciones focalizadas o discrecionales. El ejemplo paradigmático en esta dirección es el de la satisfacción con base en la ley (ex lege), como lo estamos haciendo ahora, en forma universal y generalizada de los derechos a la subsistencia y a la asistencia mediante la atribución de una renta mínima a todos a partir de la mayoría de edad. *Se trata como es sabido, de una propuesta ampliamente debatida por la literatura de la sociología y de la ciencia política contemporánea.* Me permito citar y recordar aquí a los señores de la mayoría, por si tienen a bien el tiempo de leer, los estudios de James Meade, que propone un “dividendo social” o “prestación social base”; de Ralph Dahrendorf, que plantea una “renta mínima garantizada como derecho constitucional” mediante la fórmula de una “suma modesta” pero “inatacable”, que por cierto, es parte de su libro “Un nuevo liberalismo”; los textos de Máximo Paci, que propone a su vez el modelo sueco de un “régimen universal de tutela de las pensiones básicas” y las ideas de Miguel Carbonell en México quien en su libro denominado “La Constitución en Serio”, plantea la conveniencia de elevar a rango constitucional un presupuesto mínimo para la satisfacción de los derechos sociales como la salud, la vivienda y la educación.

Paradójicamente estos autores son de la corriente denominada liberalismo igualitario del cual se deriva o pueden tener su fuente las tesis que aquí ha venido sosteniendo el PRD de estado igualitario y fraterno, que puede resultar pertinente para sociedades como las europeas pero ante las condiciones dramáticas de la distribución del ingreso, y las condiciones de pobreza de amplias franjas de la población en nuestro país, hacen necesario reflexionar, ante recursos escasos e insuficientes para una política universalista de los derechos sociales, la focalización y dirección de

los mismos para reducir las brechas de desigualdad e incrementar los niveles de bienestar, lo cual sólo se logra -de nuevo paradójicamente- con lo que el PRD señalaba ya hace 3 años: atender primero a los pobres. Más que estado igualitario, se requiere un estado equitativo profundamente comprometido con el combate a la pobreza y a la desigualdad, bajo la premisa de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

La propuesta de atender a los adultos mayores es correcta como principio general, pero donde pierde el camino el Jefe de Gobierno y su partido es creer que el ejercicio de un derecho se puede reducir al pago de una renta o pensión ciega u homogénea. Hacer esto se nos hace una visión bastante corta, si no es que miope. Afirmamos que ante el poder omnímodo de los mercados, los estados pueden y deben establecer políticas sociales responsables y sustentables de largo plazo. Los mercados sólo pueden controlarse por el poder democrático de la política y la ley. Sostenemos Mercado sí, pero con control democrático a través de pacto de bienestar que reduzca la desigualdad.

Pasar del “Estado Liberal”, al “Estado Social de Derecho” debe contemplar no sólo la creación de nuevos derechos, sino también mecanismos eficientes que garanticen su ejercicio, considerando que ya no sólo es el Estado el sujeto pasivo de los derechos sino que los derechos de segunda y tercera generación traen aparejados una pluralidad de sujetos obligados a garantizar su ejercicio (sujetos que no son ya solamente agentes estatales, sino actores específicos de la sociedad en su conjunto como lo son para el caso del medio ambiente las empresas y los ciudadanos).

V. De los sujetos obligados a garantizar los derechos de los adultos mayores

La iniciativa propuesta por el Jefe de Gobierno provoca un conflicto normativo con la “Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal” en vigor, toda vez que omite mención alguna sobre el contenido de los derechos de las personas adultas mayores.

Las consideraciones anteriores cobran relevancia frente a la propuesta de otorgar una pensión universal y homogénea para los adultos mayores, pues la imposición de esta carga económica al Estado desconoce la corresponsabilidad y pluralidad de sujetos pasivos que están obligados a garantizar la sobrevivencia, integridad y dignidad de este sector de la población. Particularmente la función social que está llamada a desempeñar la familia en el orden jurídico mexicano, expresamente en el artículo 6 de la ley en vigor.

En suma se insiste en que es necesario excluir del universo de beneficiarios a aquellas personas que ya cuentan con el apoyo económico de sus familias. En éste como en otros casos, la responsabilidad del Gobierno debe sujetarse al principio de subsidiariedad del Estado Social de Derecho.

VI. De la necesaria transparencia y evaluación periódica de la aplicación del beneficio que se pretende elevar a rango de ley.

-La transparencia y el acceso a la información para conocer los padrones que contienen la relación anteriormente señalada. Situación en la que especialmente ha habido una resistencia de parte de la Administración Pública a los representantes populares encargados de fiscalizar las acciones y utilización de recursos por parte del Ejecutivo.

-Falta incluir lo relativo al costo de la puesta en marcha del programa, situación que en ningún momento se menciona por parte de las autoridades que se han encargado de aplicarlo y que los integrantes de la mayoría perredista tampoco se tomaron la molestia de considerarlo, para así poder también hacer estimados de costos que lógicamente tendrá un impacto en las finanzas de la ciudad y que en todo proyecto que se precie de serio y planeado debería de ser contemplado.

Por tanto, es menester que la Ley determine criterios sobre los ámbitos en que se ejecutará (criterios objetivos de fuentes de financiamiento, requisitos para el otorgamiento del beneficio, universo de beneficiados, modalidades y excepciones, etc.), así como los procesos a los que deberá sujetarse la autoridad administrativa mediante la elaboración de padrones, indicadores sobre el impacto social y económico, mecanismos, evaluación y control, transparencia y acceso a la información.

V. Previsiones y planeación a futuro

No debe soslayarse en la discusión el problema constitucional que implica, por un lado, obligar al Jefe de Gobierno a incluir en el proyecto de presupuesto una asignación de gasto para satisfacer la “pensión universal”, y por el otro, la obligación de la Asamblea Legislativa de la aprobación de un monto “suficiente” para hacer efectivo el derecho de la pensión. El problema de constitucionalidad se presenta en un doble aspecto: afecta la prerrogativa del Ejecutivo de presentar el proyecto de presupuesto de egresos con las partidas que en su momento requiera la correcta marcha de la administración pública, y afecta la prerrogativa parlamentaria para examinar, discutir y aprobar, en su caso, la propuesta que le plantee el Ejecutivo. No puede comprometerse por Ley el destino del presupuesto, la única vía para comprometer el presupuesto o una partida presupuestal a un fin específico es la Constitución, y el órgano competente para hacerlo es el Constituyente Permanente.

VI. Garantizar el destino de los recursos a favor de la población objetivo del Distrito Federal

La universalidad del programa debe ser concebida como universalidad de atención a la población objetivo, la cual, entendemos en el PRI, como todo aquel ciudadano del Distrito Federal mayor de 60 años y con por lo menos 3 años de residencia comprobada y que no cuente con los beneficios de los sistemas sociales o privados de pensiones y jubilaciones. Estamos dispuestos a evaluar que el efecto de reducir la edad sería compensado por la focalización de la población objetivo, lo que no generaría un incremento significativo en el costo del programa en el mediano y largo plazos.

Estamos a favor de la pensión, pero otorgada con responsabilidad, evaluando los impactos intergeneracionales, los esquemas de subsidios cruzados y acciones que, por darle prioridad a esta iniciativa del Jefe de Gobierno, se dejan de hacer en otras materias necesarias para la buena marcha y viabilidad futura de la ciudad.

Transitemos de un esquema de Estado liberal a un Estado Social de Derecho, discutiendo una nueva etapa de los derechos sociales en México, que nos ayuden a configurar una política social de largo plazo, que garantice su viabilidad financiera y su permanencia más allá de quien gobierne.

Luego de los posicionamientos por parte de los principales partidos de oposición al gobierno local, se presentó ante pleno el dictamen generado por las Comisiones antes citadas y que aprobaba la iniciativa de ley antes referida. A continuación se presentan los argumentos más importantes que se adujeron, según lo expresa el apartado de considerandos del dictamen:

CUARTO.- Que de acuerdo al diagnóstico nutricional, en el 89% de las personas adultas mayores de setenta años se presentan el agravamiento de las enfermedades, el deterioro de la funcionalidad y la pérdida de la autonomía, lo cual, nos obliga a mejorar su ingreso y condiciones socioeconómicas, con la firme intención de proteger la seguridad de los ancianos como un patrimonio de la sociedad, que los integre a una nueva cultura del envejecimiento para vivir en plenitud.

QUINTO.- Que las políticas sociales dirigidas a la atención de los grupos vulnerables durante los últimos gobiernos, no han sido suficientes para reivindicar los derechos plenos de las personas Adultas Mayores de Setenta Años dentro de la sociedad, y que únicamente, han atendido las necesidades a corto plazo, con una visión asistencialista que no ha contribuido a su plena integración al desarrollo del país.

SEXTO.- Que estas Comisiones consideran como un antecedente de la Iniciativa de Ley, el Programa de Apoyo Alimentario, Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos, para Adultos Mayores, llevado a cabo por el Gobierno del Distrito Federal desde febrero del 2001, que consiste en que los adultos mayores de setenta años reciben medio salario mínimo mensual en una tarjeta electrónica, y que actualmente representa la cantidad de 668 pesos mensuales. Este Programa fue concebido como el primer paso de la Pensión Universal Ciudadana para los Adultos Mayores de Setenta Años, que Residen en el Distrito Federal. La Dependencia Responsable de la operación del Programa, es la Secretaría de Salud del Distrito Federal, misma que reporta que han sido beneficiados 325 mil Adultos Mayores en el 2003, y que han tenido resultados favorables para elevar la calidad de vida, considerando que más allá de la ayuda económica, han disminuido considerablemente las enfermedades, la depresión, la disfunción y sobre todo la disminución del riesgo nutricional.

SÉPTIMO.- Que estas Comisiones Unidas confirman que, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda del año 2000, cerca de 328 mil personas tenían setenta años o más, de las cuales dos tercios eran mujeres. Para el año 2004, según estimaciones realizadas por la Secretaría de Salud del Distrito Federal, la población de setenta años o más la conforman poco más de 358 mil personas. Esta población se caracteriza por presentar grandes desigualdades socioeconómicas y de salud, dado que sólo el 30% de este grupo percibe una pensión de seguridad y su ingreso promedio es cercano a un salario mínimo, por lo que son obligados a depender de sus parientes que también en la mayoría de los casos, presentan serias restricciones económicas. La soledad, el maltrato y el abandono de este conglomerado social son frecuentes, ya que en esta edad la disminución de la funcionalidad y la autonomía se agravan y *no existe una cultura de la vejez* como parte del ejercicio de la vida humana y de la protección y cuidado de los adultos mayores en nuestra sociedad.

DÉCIMO.- Que las Comisiones Unidas entienden que la Pensión Universal Ciudadana tiene como objetivo dar una seguridad económica básica, mejorar las condiciones de salud, y elevar la calidad de vida de las personas adultas mayores de manera integral, buscando mantener y recuperar su funcionalidad y autonomía, así como lograr la disminución de las desigualdades ante la enfermedad, la muerte y el acceso a la protección de la salud.

DÉCIMO PRIMERO.- Que estas Dictaminadoras estiman que la Pensión Alimentaria propuesta tiene la *característica básica que es cubierta con recursos fiscales*, dado que no constituye una pensión contributiva mediante la cual se tuviera que crear reservas actuariales con las aportaciones de los beneficiarios para cubrir los compromisos a futuro, como sucede en otros sistemas públicos de pensión. Además, la propia iniciativa señala en su artículo 1º que los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal, percibirán una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal; esto es, la erogación para cubrir la Pensión Alimentaria se deberá ajustar al crecimiento del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Por estas razones, las proyecciones de presupuestos requeridos estarán en función del crecimiento poblacional del grupo de edad mayor de setenta años, por lo anterior *el Gobierno del Distrito Federal cuenta con el sustento financiero necesario corto, mediano y largo plazo, como se señala en el siguiente esquema:*

AÑO	PERSONAS	PESOS CORRIENTES	PESOS DEL AÑO 2003
2004	355,000	2,905,104,000	2,788,766,400
2005	365,680	3,124,771,524	2,872,665,062
2006	376,650	3,321,507,140	2,958,845,014
2007	387,950	3,557,998,448	3,047,610,365
2008	399,588	3,811,327,937	3,139,038,676
2009	411,576	4,082,694,487	3,233,209,836
2010	423,923	4,373,382,334	3,330,206,131

DÉCIMO SEGUNDO.- Que las Comisiones Unidas señalan que en virtud que *ha sido política del Gobierno del Distrito Federal, acrecentar sus recursos fiscales en concordancia con el incremento inflacionario*, por efecto de la observancia de la normatividad establecida en el Código Financiero del Distrito Federal, así como por la aplicación de una política de austeridad republicana, lo que ha tenido como resultado que no sufran deterioro los ingresos fiscales. Por ello, los montos presupuestales necesarios para ser efectivo el derecho a la Pensión Alimentaria están garantizados.

DÉCIMO QUINTO.- Que estas Comisiones Unidas convalidan la disposición establecida en el artículo 5 de la Iniciativa propuesta, a fin de que los servidores públicos que no cumplan con la obligación de actuar con apego a los principios de igualdad e imparcialidad, incurrirán en falta grave y serán sancionados de conformidad con los ordenamientos legales aplicables. Lo anterior, a efecto de que la aplicación de esta Pensión Alimentaria no se desvíe de sus propios originales en beneficio de los adultos mayores de setenta años.

Finalmente, el resultado de la votación fue el siguiente: 39 votos a favor, 14 votos en contra y 8 abstenciones. En consecuencia, se aprobó el dictamen que presentaron las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y de Presupuesto y Cuenta Pública sobre la Iniciativa de Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años Residentes en el Distrito Federal en lo general y en lo particular.

No cabe duda que algunas de las argumentaciones de los diferentes partidos políticos son dignas de tomarse en cuenta para el análisis del problema, y que incluso podrían mejorar el diseño de la política pública en cuestión, siempre que la discusión no se excluyera del marco de la universalización de los derechos sociales. Empero con este repaso, hacemos evidente que el espectro ideológico siempre está presente al momento de propugnar o criticar una política (policy), aún cuando se diga que sólo se ofrecen argumentos técnicos al problema, tal y como lo hizo manifiesto el PAN.

Al leerse el posicionamiento del PRI, por ejemplo, se puede estar conceptualmente de acuerdo en más de una sus ideas expresadas, pues ¿quién podría oponerse a una política pública que provea de alto beneficio social y que al mismo tiempo sea una ligera carga fiscal? Quizá nadie. No obstante, el problema consustancial a todos los partidos políticos en México ha radicado siempre en acoplar sus posicionamientos políticos a los imperativos de la coyuntura, en detrimento de su congruencia histórico-ideológica, lo que implica un permanente cambio en su discurso más no en la hechura de las políticas públicas que instauran cuando son gobierno.

Como prueba de ello, debemos hacer notar que al percibirse el relativo éxito del programa de adultos mayores en el Distrito Federal –pese a los recurrentes intentos por desestimar sus beneficios- tanto el gobierno federal (de procedencia panista) como el gobierno del Estado de México (de origen priista) pusieron en marcha políticas de asignación de pensiones a adultos mayores, con la diferencia de que aquellos continúan empleando a la focalización como principal metodología para determinar la población a beneficiar, es decir, los aspirantes a acceder a sus programas tienen antes que comprobar su pobreza.

La discusión acerca de los pros y contras de la focalización vs la universalización, como estrategias para erradicar la pobreza, la desigualdad y la marginación, tiene sin duda bases y experiencias exitosas propias en cada bando. Pese a que dichas metodologías buscan el mismo fin, ambas han sido erróneamente confrontadas como si la supremacía de una condenara la eliminación de la otra. En nuestra opinión, un programa como el de pensiones a adultos mayores es una muestra de eclecticismo de las dos visiones. Por un lado, es focalizado porque sólo se entrega este beneficio a un segmento de la población previamente diagnosticado, los adultos mayores de 70 años;¹¹⁵ mientras que es universal en tanto que cualquier sujeto dentro de este grupo puede recibir el apoyo económico alimentario, sin necesidad de probar su carencia de medios, medida que nos acerca a la noción de cumplimiento de derechos sociales.

¹¹⁵ Piénsese que el programa privilegió dar una pensión alimentaria a adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal, de entre 3 millones 873 mil ciudadanos que viven en la Ciudad y que están fuera de los esquemas de seguridad social, como IMSS o ISSSTE; siendo éste el universo de la población que es atendida por los servicios de salud del Gobierno del Distrito Federal. Para mayor referencia al respecto, véase el Informe de la Secretaría de Salud 2008 o bien el artículo del periódico La Jornada ubicado en el sitio: <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/08/index.php?section=capital&article=044n1cap>

Los modelos para diseñar programas para el combate a la pobreza siempre incurren en dos posibles errores: de inclusión o de exclusión. El primero es más característico de la universalización que de la focalización, puesto que se podrían estar otorgando recursos monetarios directos a personas no pobres. Por el contrario, el segundo error es más característico de la focalización que de la universalización, ya que se podría estar dejando fuera del beneficio a personas que verdaderamente lo necesitan. Pero, para el caso que nos ocupa, no sólo podemos considerar el problema de inclusión-exclusión de los beneficios para decidir si es factible o no el programa, sino que es necesario ampliar el ámbito de discusión de la política a su relación con el ejercicio de los derechos sociales, de la depreciación de las pensiones, del acelerado envejecimiento poblacional, del bajo crecimiento económico del país desde hace dos décadas y de la falta de seguridad social derivada del aumento del sector informal en la economía, entre otros.

Asegurar que la focalización es la única metodología viable y legítima para diseñar programas sociales en un país en vías de desarrollo, es un artificio propio de quienes siguen creyendo que el mercado –tarde o temprano- salpicará sus beneficios a quienes menos tienen; y que mientras eso pasa, el Estado sólo debe garantizar la subsistencia de aquellos que así lo demuestren. En palabras de Rolando Cordera: “las políticas focalizadas, aunque útiles para atacar los aspectos más básicos de la pobreza, no han logrado una incorporación social masiva, debido al mediocre crecimiento económico y las nuevas condiciones del mercado de trabajo. Es necesario, por lo tanto, inscribir el debate sobre los programas sociales en el marco más amplio de una reflexión que resitúe la cuestión del desarrollo en el centro de la agenda política. (...) La focalización de ciertos programas, en particular aquellos orientados a la superación de la pobreza, está ampliamente justificada, pero no puede trasladarse al conjunto de bienes y servicios cuya provisión forma parte de los derechos sociales fundamentales.”¹¹⁶

Al desestimar políticas de cobertura universal de manera a priori y llamarlas populistas, los apologetos de la política social focalizada dan muestras de su empeñamiento por forzar la efectividad de dicho modelo, a costa de continuar heredando imprudentemente pobreza,

¹¹⁶ Rolando Cordera, “Más allá de la focalización. Política Social y Desarrollo en México” en Revista Nueva Sociedad No 215, mayo-junio de 2008, disponible en el sitio: http://www.nuso.org/upload/articulos/3524_1.pdf

desigualdad y marginación a las generaciones venideras. En ese sentido, podemos afirmar sin reserva que estamos frente a un diseño e implantación de políticas en los que subyace la intencionalidad de apropiarse de una “verdad objetiva”, que desea sacudirse de los principios y valores éticos más elementales en los que descansa el Estado.

Para dar una idea al lector de la trascendencia y efectividad que han tenido las políticas universalistas a nivel mundial, a continuación enunciaremos las características más importantes de Noruega, un país que en 2005 apareció como la segunda nación con mayor Índice de Desarrollo Humano en el planeta (precedido por Islandia cuyo modelo de estado benefactor es similar) y que se ha distinguido por los grandes beneficios sociales que otorga el Estado para protección de sus ciudadanos.

3.3. Noruega: Un ejemplo de Estado de Bienestar

Como lo examinamos en el primer capítulo, el Estado de Bienestar ha sido el resultado combinado de diversos factores históricos, económicos, sociales y culturales propios de cada país. El debate sobre optar por uno u otro paradigma de EB continúa causando polémica entre sus defensores y detractores, mismo que podemos resumir de la siguiente forma:¹¹⁷

Argumentos en pro	Argumentos en contra
<p>-Humanitario: la idea que ninguna persona debe sufrir innecesariamente.</p> <p>-Democrático: los votantes en la mayoría de los países favorecen la extensión gradual de la protección social.</p> <p>-Derechos Humanos: los Estados están obligados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y por los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966;</p>	<p>-Ético: no es ético tomar los recursos de las personas sin consentimiento con el fin de beneficiar a terceros, el fin no justifica los medios.</p> <p>-Individualista: la intervención de Estado infringe la libertad individual; el individuo no debe ser forzado a subvencionar el consumo de otros.</p> <p>-Neoliberal: el Estado del bienestar quita libertad de elección, ya que son burocracias sobre las que el ciudadano tiene muy poco control las que deciden qué bienes y servicios "compra" uno con sus impuestos, mientras que en un mercado libre y privado el consumidor es el soberano total (argumento desarrollado por Milton Friedman en "Libertad de elegir").</p>

¹¹⁷ Cuadro elaborado con información encontrada en Wikipedia, la enciclopedia libre de internet, disponible en el sitio: http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_del_bienestar

Argumentos en pro	Argumentos en contra
<p>-Social: los programas sociales se utilizan para promover objetivos comunes con respecto a la educación, la familia y al trabajo.</p> <p>-Fallo de mercado: los partidarios del Estado de bienestar afirman que el sector privado no puede solucionar objetivos sociales u organizar la producción eficientemente.</p> <p>-Ético: la reciprocidad es casi universal como principio moral, y la mayoría de los sistemas del bienestar se basa alrededor de patrones del intercambio generalizado. El altruismo, o ayudar a otros, es una obligación moral en la mayoría de las culturas. Por ejemplo la caridad y la ayuda para los pobres (ya sea con subsidios o puestos de trabajo) son bien vistos por muchas personas.</p> <p>-Religioso: la mayoría de las religiones importantes del mundo creen que el altruismo es moral y el egoísmo es inmoral. Las obligaciones religiosas incluyen el deber de la caridad y la obligación para la solidaridad.</p> <p>-Interés mutuo: varios sistemas nacionales se han creado voluntariamente del crecimiento del seguro mutuo.</p> <p>-Económico: los programas sociales realizan una gama de funciones económicas, incluyendo la regulación de la demanda frente a posibles fallos de mercado y estructurando el mercado de trabajo.</p>	<p>-Hayekiano: sostiene que las instituciones del gobierno son incapaces de conseguir saber responder a las circunstancias específicas o coyunturales tal y como lo harían las personas por sí solas.</p> <p>-Religioso: algunos cristianos protestantes son contrarios al estado del bienestar porque éste conmina a las personas a ser generosas; ellos mantienen que solo las donaciones voluntarias, mediante la caridad privada, son virtuosas.</p> <p>-Conservador: el Estado del bienestar supone un riesgo moral, ya que los individuos se ven desligados de las consecuencias económicas de sus actos. Por ejemplo: Uno puede practicar deportes de riesgo, a sabiendas de que la atención sanitaria está pagada colectivamente, y de que, si sufre un accidente grave, existen pensiones de invalidez.</p> <p>-Objetivista: el Estado del bienestar se basa en una falacia, ya que si individualmente los ciudadanos no pueden permitirse un determinado nivel de "bienestar", no hay ningún motivo para que sí puedan hacerlo colectivamente (argumento de Leonard Peikoff).</p> <p>-Sindicalista revolucionario: el Estado del bienestar es un instrumento para disimular la explotación que subyace bajo el sistema capitalista.</p>

Pese a las tendencias de bajo crecimiento económico, desempleo y acelerado envejecimiento poblacional, la mayoría de los gobiernos en el mundo se ha ido inclinando paulatinamente por asumir acriticamente los argumentos en contra del Estado de Bienestar, intentando convencerse de que el gasto social no es más que un despilfarro de recursos que promueven fuerzas políticas populistas. Haciendo frente a esta inercia de adopción irrestricta del modelo anglosajón de los sistemas de seguridad social, hay varios países europeos que se han distinguido en el orden internacional, por continuar manteniendo un modelo de Estado de bienestar muy distinto al sustentado por el neoliberalismo. Se trata del “modelo nórdico o escandinavo” propio de naciones como Dinamarca, Noruega, Islandia, Finlandia, Suecia y Holanda.

Dicho modelo presenta el nivel más alto de protección social, dada la provisión universal de ingresos y servicios basada en el principio de *ciudadanía*, es decir, que existe un acceso más generalizado a las prestaciones sociales, a costa de elevadas tasas impositivas. Como ejemplo de este paradigma revisaremos el caso de Noruega, lugar en donde se dice, se tiene un dicho: “el sistema confía en la gente, y la gente confía en el sistema.” Esta simple premisa es quizá, una de las fórmulas más claras del éxito de su modelo de desarrollo, y basta con ver algunos de sus principales indicadores para constatarlo.

Noruega es una de las naciones más ricas del mundo al tener un PIB per cápita de 41,420 dólares (el de México es de 10,751 y el de Estados Unidos de 41,890). En el año 2000, fue el país con el mayor Índice de Desarrollo Humano, situación que no podría explicarse sin el papel tan trascendente que ha jugado su Sistema de Seguridad Social, pese a las críticas dirigidas hacia él. De acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008, Noruega tiene una población de 4, 627,000 habitantes, tiene una esperanza de vida al nacer de 79.3 años, destina el 16.6% de su gasto público total a la educación y el 8.1% a salud.

La concentración del ingreso en pocos individuos es baja en comparación con otros países, ya que un 20% de la población concentra sólo el 37.2% de los ingresos, mientras que en los casos de México y Estados Unidos, el 20% de la población concentra el 55.1 y el 45.8% del total de los ingresos, respectivamente. El promedio de hijos por mujer es de tan solo 1.78, lo que está poniendo en riesgo su crecimiento económico a mediano plazo, dado el envejecimiento de su población.

Por cada 100 mil habitantes, hay 66 privados de su libertad, mientras que en México y Estados Unidos, la cifra aumenta a 196 y 738 habitantes respectivamente. El alfabetismo es virtualmente del 100% y prácticamente todos los miembros de la población han superado la educación secundaria. El nivel de pobreza relativa es bajo comparado con otros países de la OCDE. Hay un alto grado de igualdad de sexos en todos los niveles de la sociedad. La participación en política por parte de las mujeres data de 1913, año en que éstas obtuvieron el derecho a voto. En México se conquistó este derecho hasta 1947 y en Estados Unidos hasta 1920.

De acuerdo con su orientación de bienestar, Noruega ha llevado a cabo un servicio de salud pública universal financiada con los impuestos y con un plan de seguridad social nacional, aplicable a todos los ciudadanos y residentes, que proporciona una gran cantidad de ventajas sociales. Tanto el consumo público como el privado han aumentado enormemente desde 1900, y la riqueza de las últimas décadas se debe principalmente al descubrimiento y explotación del mar y a los depósitos de gas natural del Mar del Norte. Bajo la creciente presión de la modernización y la urbanización, los modelos estables y tradicionales instituidos en el pasado se han visto reemplazados por una tendencia hacia una mayor movilidad, en la que la gente se mueve y cambia de trabajo mucho más frecuentemente.¹¹⁸

Todos los ciudadanos noruegos y los trabajadores particulares en Noruega tienen automáticamente derecho a estar integrados en el Sistema Nacional de Seguridad Social, un plan de seguridad social del Estado que da derecho a sus afiliados a pensiones (jubilación, supervivientes, discapacidad) y da subsidios por accidentes laborales, accidentes y enfermedades, embarazo, nacimiento, familias monoparentales y decesos. Aparte de los planes para subvenciones familiares y ayudas económicas para padres con niños pequeños, la Seguridad Social incluye el sistema general de seguros más importante de Noruega.

A finales de 1999, casi 1,1 millones de personas recibieron desembolsos de la Seguridad Social como su principal fuente de ingresos, a lo que hay que incluir aproximadamente 900,000 jubilados (más del doble que los de la Ciudad de México). En 1999, la inversión total de la Seguridad Social alcanzó los 162 billones de coronas noruegas, que corresponden al 13,6% del Producto Interno Bruto y aproximadamente el 34.3% del presupuesto nacional. La Seguridad Social se financia con las cuotas de afiliación de los trabajadores, autónomos y otros asegurados, contribuciones de los empresarios y aportaciones del Estado. Los servicios sociales públicos surgieron en el siglo XVIII. Antes, la familia, la iglesia o las parroquias se responsabilizaban de ocuparse de los pobres, los enfermos y los ancianos.

La expansión de los servicios sociales y de la seguridad social está íntimamente ligada al proceso de industrialización. La industrialización trajo consigo nuevos riesgos laborales, más

¹¹⁸ Para mayor referencia véase el sitio web: <http://www.noruega.org.mx/facts/living/general/general.htm>

movilidad y con ello una disminución de los lazos familiares. A la vez, proporcionó las bases económicas para la reforma social. El Seguro de Accidentes Noruego para Trabajadores de Fábricas, de 1895, se amplió gradualmente para aplicarse a otras profesiones, a lo que siguió la introducción de subsidios por enfermedad, jubilación (1936), desempleo (1939), discapacidad (1960), viudedad y madres solteras (1964). En 1967, las ventajas sociales introducidas antes de la 2ª Guerra Mundial se incluyeron en el Plan Nacional de la Seguridad Social. Los pagos provenientes de este plan se determinan por el número de puntos de pensión que un individuo ha conseguido.

La aparición gradual del estado de bienestar, se acompañó de una mayor expansión del sistema de salud pública de Noruega y de los servicios de asistencia y cuidados. En 1870 había 4,000 pacientes por médico, mientras que en 1995 esta cifra cayó hasta 285 pacientes por médico. Los servicios de salud pública se financian con los impuestos y se designan para que sean igualmente accesibles para todos los residentes, independientemente del estatus social. Con 220,000 trabajadores, el sector de la salud pública es uno de los más importantes de la sociedad noruega.

El sistema de salud pública es competencia del Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales, que es responsable de planificar y supervisar la política de salud nacional. La responsabilidad de la provisión de servicios se ha transferido a los gobiernos municipales y regionales. Los municipios tienen que proporcionar servicios de atención primaria, como ambulatorios de medicina general, mientras que los condados y las cinco regiones de salud proporcionan servicios de medicina más especializada, como en los hospitales. Para reforzar los servicios públicos, se ha establecido un número de hospitales privados y servicios de salud concertados.

Los principales beneficios de los hospitales públicos de Noruega se establecieron durante el siglo XVIII, con la llegada de hospitales especializados y clínicas psiquiátricas a finales del siglo XIX. Con la aparición, después de 1900, de los aparatos de rayos-x y de la anestesia moderna, los hospitales recibieron nuevos impulsos. Los médicos han sido la espina dorsal del sistema de salud pública de Noruega y a menudo han preparado el terreno para reformas en la salud local y estatal. Las listas de espera de los hospitales y el envejecimiento de la población

suponen dos grandes retos para la política de salud noruega. El porcentaje de personas mayores en la población ha aumentado rápidamente desde la década de los setenta, con lo que se ha creado un continuo incremento de los servicios de curación, rehabilitación, asistencia y cuidado.

Un ejemplo del tipo de beneficios que ofrece su seguridad social lo encontramos en el trato hacia las mujeres cuando tienen hijos. La baja de maternidad es de 8 meses recibiendo el 100% de su sueldo anterior o de bien un año con el 80% de su sueldo. Si la mujer decide quedarse al cuidado del hijo durante un año más (en total dos), este último año no recibe sueldo en concepto de baja de maternidad pero la empresa donde trabajaba está obligada a recontractarla al finalizar este periodo. El estado bonifica a las familias con una ayuda por cada hijo hasta que éstos cumplen los 18 años. Si la mujer decide quedarse en casa para el cuidado de sus hijos reciben una remuneración mensual aun mayor.

Por otro lado, la edad normal de la jubilación en Noruega es de 67 años. Si así lo desea el interesado, puede continuar trabajando hasta los 70 años. Este es el caso, en particular, de los docentes. No obstante, la edad de la jubilación es inferior en determinadas profesiones: militares, personal policial, bomberos, etc. Hay algunos sistemas de jubilación anticipada, pero sus características varían de un sector a otro y, de todas maneras, son menos numerosos en Noruega que en países comparables.

Las personas de edad no reciben un tratamiento especial. Como el resto de la población, tienen derecho a la educación permanente y pueden inscribirse en todos los cursos de su elección. Además, hay una universidad especial para los jubilados, que no solamente es lugar de estudio sino también de encuentro para estos últimos. Se organizan numerosas actividades específicas para las personas de edad, y los mayores de 67 años pagan medio precio en los transportes colectivos.¹¹⁹

¹¹⁹ Para mayor referencia visitar el sitio:
[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/fb766607bd701f3b802565e7005a317c?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/fb766607bd701f3b802565e7005a317c?Opendocument)

La enseñanza pública es una tradición en Noruega aunque están permitidas las escuelas privadas. Ello obedece a que se considera el derecho a la educación como un derecho fundamental y a que las autoridades desearon desde el comienzo aplicar el principio de una educación igual para todos.

La introducción de la Seguridad Social noruega (1967) y la expansión de las principales áreas de la educación y de la sanidad se iniciaron como parte de una “revolución pública” a gran escala. Durante este periodo el gasto público aumentó de un tercio a la mitad del producto interior bruto, cifra que se ha mantenido desde entonces. El logro de la distribución equitativa de la riqueza tiene componentes sociales y geográficos. El estado de bienestar universal está diseñado para prevenir el sufrimiento y la pobreza. Un precio razonable de la educación pública permite que la mayoría de la gente pueda mejorar su situación económica. La redistribución de bienes entre las diversas regiones y sectores industriales ha impedido la despoblación de las regiones más remotas del norte, el oeste y el este de Noruega. La urbanización va en aumento aunque ha sido menor que en el resto de países occidentales. Además, la urbanización ha tenido lugar en ciudades y pueblos más pequeños que en otros países.

En el ámbito administrativo, la eficiencia gubernamental acaricia lo utópico. Cualquier trámite burocrático puede ser solucionado en cuestión de horas. La interacción con la administración se realiza principalmente a través de la página web <http://www.altinn.no>, desde la cual se puede realizar cualquier trámite como dar de alta o de baja a empleados, presentar las diferentes declaraciones de impuestos, IVA, cambiar tu dirección en el registro, y un sinnúmero de trámites sin tener que hacer colas en ninguna ventanilla.

En el aspecto político, Noruega es una monarquía constitucional con un sistema de gobierno parlamentario y democrático. Democrático porque es la base del poder político y, según la Constitución, la legitimidad recae en el pueblo. Por lo que todos los ciudadanos pueden participar en el Storting (Parlamento Noruega) y en los consejos regionales y municipales. Parlamentario porque el Gobierno, que representa al poder ejecutivo, no puede gobernar sin la confianza del Storting, el poder legislativo.

Monarquía parlamentaria porque el Gobierno, de acuerdo con los artículos originales de la Constitución, obtiene su autoridad del poder ejecutivo, representado por el rey. El poder del Estado está formalmente dividido en tres instituciones: el Storting (poder legislativo), el Gobierno (poder ejecutivo) y los tribunales (poder judicial). Además, la administración pública, que estaba diseñada para servir las necesidades de los grupos políticos, a veces se ha considerado como el cuarto poder del Estado, ya que hoy en día actúa de manera independiente y puede ejercer influencia en la configuración de la política. Existe también una distribución geográfica del poder político a nivel de Estado, provincia y municipio.

Desde que terminó la Segunda Guerra Mundial los políticos noruegos han trabajado para encontrar el balance entre las cuestiones relacionadas con el crecimiento económico y los esfuerzos para alcanzar la igualdad social. Una fase de expansión del sector público, que duró de 1945 a 1971, ha estado seguida por un largo periodo de internacionalización y adaptación al mercado. Dos prioridades en particular se reflejan en la política de posguerra noruega: *aumento de la riqueza y su distribución de manera equitativa*. Hasta 1971 el Estado jugó un papel básico en la planificación económica. El pueblo estaba claramente a favor de aumentar las ayudas de carácter público, la seguridad, los servicios y controles, y esto es precisamente lo que se hacía.

Noruega tiene un sistema multipartidista. Estos están organizados en una dimensión izquierda-derecha, donde los partidos se distribuyen a lo largo de un eje según su política en cuanto a la distribución de la riqueza y a la planificación y control públicos. A la izquierda están los partidos socialistas, como el Partido Social de Izquierdas y el Partido Laborista. Y a la derecha están los partidos progresistas y conservadores. El Partido de Centro, el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Liberal se encuentran en medio de este eje. Otras dimensiones que se reflejan en el sistema de partidos políticos en Noruega son las ideas en cuanto a la moral y la religión, a las que los partidos cristianos dan gran importancia, los asuntos de política regional y la protección del crecimiento económico en consonancia con el medio ambiente.

Aunque existen voces que advierten que el envejecimiento de la población y el aprovechamiento desmedido de los subsidios estatales conspiran contra el sistema noruego, en

nuestra opinión, el ejemplo de su Estado de Bienestar sigue siendo un modelo que México debería adaptar. Por desgracia, el debate sobre la universalización de los derechos sociales en nuestro país, no ha sido impulsado con rigor y urgencia por ninguna de las fuerzas políticas en boga. Quizá un incipiente intento lo constituyen en sí mismo, los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal y algunos aislados planteamientos por parte de la Cámara de Diputados, pero no es suficiente.¹²⁰ La clase política ha aplazado y descartado la discusión de este tema –entre otras causas- argumentando la muy reiterada creencia de que antes de repartir hay que crecer, pretexto perfecto para continuar padeciendo las disparidades sociales presuntamente originadas por el eterno estancamiento económico.

De allí que algunos autores afirmen que: “una enorme campaña gubernamental de propaganda en los medios ha confeccionado una "crisis fiscal" que no existe. Si algún problema aparece en el futuro distante, podría ser superado con medidas triviales, tales como elevar el tope en el impuesto a los salarios. La historia oficial es que los Baby Boomers (niños nacidos tras la Segunda Guerra Mundial, cuando hubo una explosión demográfica) van a imponer una carga más pesada en el sistema porque el número de gente trabajando en relación a los ancianos declinará, lo cual es cierto. Pero ¿qué paso con los Baby Boomers cuando ellos estaban entre los cero y los 20 años? ¿No estaban los trabajadores haciéndose cargo de ellos? Y eso, en una sociedad mucho más pobre. En la década del 60, lo demográfico causó un problema, pero difícilmente una crisis. La explosión fue encarada con un gran aumento de gastos en la escuela y en otras facilidades para niños. El problema no fue grande cuando los Baby Boomers estaban entre cero y 20, entonces ¿por qué va a ocurrir ahora cuando están entre 70 y 90?”¹²¹

Esta opinión refuerza la idea de que dentro de la élite política y económica dirigente en México, existe temor, oposición y/o incapacidad para dar un viraje a la forma en que se ha constituido el sistema de seguridad social y económica en el país, prefiriendo continuar con políticas que reproducen una alta segmentación social antes que comenzar a recuperar la responsabilidad social del Estado.

¹²⁰ Una buena referencia al respecto, la podemos encontrar en la obra: *Derechos y Políticas Sociales. Agenda para el Desarrollo*, Coord. José Luis Calva, México, 2007, Ed. Miguel Ángel Porrúa-LX Legislatura de la Cámara de Diputados-UNAM, Volumen 12, 286 pp.

¹²¹ Noam Chomsky, “La falta de crisis en la seguridad social de Estados Unidos” artículo publicado en *La Jornada, Mundo*, 03 de junio de 2005.

3.4. Resultados de la Pensión Universal Alimentaria y de los Servicios de Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal.

En este punto, nos abocaremos en dar a conocer los principales resultados que se han difundido sobre la Pensión Universal Alimentaria y los Servicios de Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal, a efecto de identificar si ha habido contribuciones importantes en la calidad de vida de los adultos mayores en la Ciudad de México.

Desde el 2002 hubo un intenso proceso por tratar de que los beneficios de las acciones pro-adulto mayor dieran cobertura total a este grupo poblacional, propósito que se facilitó al poner sólo como requisitos la edad y el lugar de residencia en la entidad. En ese año, el total de beneficiarios por la pensión alimentaria llegó a 250 mil, y desde entonces se ha ido incrementando hasta alcanzar los 406,350 en 2007. De acuerdo con cifras del Gobierno de la Ciudad, esta fue la cobertura y el costo de la pensión desde que se implantó: ¹²²

META	PENSIONADOS	COBERTURA	MONTO DE LA PENSIÓN	PRESUPUESTO
MARZO 2001	150,000	46%	\$600.00	N/D
DICIEMBRE 2001	250,000	76%	\$600.00	\$1 224'938,000
2002	325,000	98%	\$638.00	\$2 080'249,152
2003	335,498	97%	\$668.00	\$2 605'200,000
En noviembre de 2003 se aprueba la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal				
2004	352,000	98%	\$688.00	\$2 889'600,000
2005	381,500	98%	\$709.00	\$3 188'727,500
2006	400,000	99%	\$730.00	\$3 415'718,180

En cuanto a los recursos destinados para financiar el programa, el Gobierno del DF estableció partidas específicas dentro de su Presupuesto de Egresos. En el año 2001 se utilizó el nombre

¹²² Cuadro elaborado con cifras de la Dirección de Promoción de la Salud y Atención al Adulto Mayor de la Secretaría de Salud del D.F. y presentado durante una conferencia en Febrero de 2006.

de “Atención y Mejoramiento Nutricional” pero a partir de 2002, los recursos fueron presupuestados con el mismo título, bajo la partida 4100, denominada “Ayudas”. Los recursos totales destinados al programa acumulan 12.8 miles de millones de pesos de 2005. Este monto seguirá incrementándose año con año hasta alcanzar poco más del 10% del gasto programable del Distrito Federal.

Respecto a los resultados de las acciones pro-adulto mayor, algunos autores como Oliver Azuara, han señalado que el monto de recursos que se requerirán anualmente para dar cumplimiento a la Ley de Pensión Universal dependerá del comportamiento de la estructura poblacional en la entidad. Esto significa –en opinión de Azuara- que para evaluar la medida se debe estimar tanto el universo de posibles beneficiarios como el costo de mantener su pensión.

A decir del autor, este tipo de cálculos debe realizarse para un horizonte de 50 años, pues es el periodo en que podrían reflejarse de mejor forma los cambios demográficos. Sin embargo, cálculos con esa amplitud de tiempo requieren de varias hipótesis demográficas que al día de hoy no tienen un sustento formal, dado que el Consejo Nacional de Población (CONAPO) es la única institución oficial autorizada para hacer estimaciones poblacionales, y éstas sólo llegan hasta el 2031.

Pese a estas limitaciones, Azuara sostiene que la cantidad de adultos mayores irá en aumento acelerado hasta el año 2030, año en el que alcanzará poco más de un millón de personas, para posteriormente mantenerse constante con el mismo número de personas hasta el 2055. Es decir, tendremos un aumento neto de 600 mil adultos mayores con respecto a los más de 400 mil que se tuvieron en 2007. Con dicha estimación demográfica, Azuara nos ofrece una evaluación financiera similar a como se hace con los sistemas y planes de pensiones, calculando el flujo anual de recursos que se requerirán y traerlos a valor presente. Para tal objeto, el total de personas mayores de 70 años que se estimó para cada año se multiplica por 8,508 que es el valor anualizado en pesos de la pensión recibida en 2005 por los adultos mayores, y que suponemos mantendrá su valor real durante el periodo de análisis. Dado que este beneficio –afirma- se ha convertido en un derecho adquirido por estar establecido en una ley local, es necesario calcular el costo que tiene cada beneficiario del programa para el GDF.

Utilizando la esperanza de vida de CONAPO para el DF, dicho costo asciende de 96,188 por hombre y 102,621 por mujer. Esta cifra es obtenida al calcular la esperanza de vida que tienen los individuos en promedio (14.01 años para hombres y 15.20 años para mujeres) y asignarle un valor de 8,508 pesos anuales. El programa demandará una mayor cantidad de recursos reales anualmente. Si se mantiene el nivel de recaudación actual, el monto de recursos comprometidos se incrementará hasta alcanzar poco más del 10 por ciento del gasto programable anual. Este escenario puede hacerse asumiendo una tasa de descuento por cada peso destinado al programa, suponiendo un tipo de costo de oportunidad. En este caso, se asumió una de 2% anual, en forma similar a lo hecho por las aseguradoras para valorar sus reservas técnicas. Aún descontando los flujos anuales, el costo total del programa se estima en 200 mil millones de pesos de 2005, lo que equivale a poco más del 15 por ciento de producto interno bruto del Distrito Federal. En síntesis concluye Azuara, la pensión universal del DF requerirá de un esfuerzo fiscal adicional para las autoridades locales o bien de mayores transferencias federales. ¹²³

Coincidimos con Oliver Azuara en cuanto a que la pensión alimentaria requerirá de mayores recursos para sostener su aplicación, dado el cambio demográfico que sufrirá, no sólo la ciudad de México, sino todo el país. No obstante, las cifras que éste presenta muestran diferencias con los cuadros anexos a este trabajo, que elaboramos tomando el mismo periodo de tiempo y fuente de información (CONAPO). En 2031, la población de 70 años y más será de 951,175 personas, o sea, un 11.1% del total poblacional esperado para ese año en el Distrito Federal (8, 558,262 habitantes), y no más de un millón como aquel autor presupone. De ese sector, 41.8% serán hombres y 58.2% mujeres, cifras notablemente distintas a lo registrado en 2005, en donde la proporción de hombres y mujeres fue de 38 y 62% respectivamente.

En esta misma tesitura, la esperanza de vida promedio pasará de 75.46 años en 2005 a 79.28 en 2030, situación que nos permite afirmar que cualquier cálculo que se realice para conocer los fondos que se requerirán en el futuro para mantener la pensión, debe considerar un periodo de erogación promedio de máximo 10 años, o bien, si se quiere ver por sexo, sería de 7 años para hombres y 11 para el caso de las mujeres. Por otro lado, del 2002 al 2006 los ingresos del

¹²³ Oliver Azuara, Op. Cit. p. 18-21

GDF han crecido a un ritmo positivo y distinto (8.8% en promedio) del que lo ha hecho la carga de la pensión para el erario público de la Ciudad (3.2% promedio en ese mismo periodo); circunstancia que no avala la tesis de Azuara de que el costo de la pensión llegará a ser hasta del 15% del PIB del Distrito Federal en el año 2055.

Pero más allá de enconarnos en el juego de la veracidad de cifras, lo interesante a resaltar con este estudio de caso, es la forma en que se construye un prejuicio respecto al principio de subsidiariedad del Estado. Se comienzan estableciendo premisas aisladas a través de propaganda mediática como: ‘debemos considerar la realidad fiscal del país...’ ‘los expertos dicen que lo inteligente es crear esquemas de jubilación cien por ciento auto-sostenibles...’ ‘dar dinero a toda la gente es un resabio del sistema corporativista clientelar autoritario...’; para así, tildar a todo lo que se le aproxime de populista, o sea, de maligno, de crisis, caos, apocalipsis. Estamos ciertos de que todo gobierno tiene como reto perenne incrementar el nivel de sus ingresos para asegurar el sostenimiento presupuestal de sus políticas y financiar sanamente el desarrollo de una comunidad.

Pero tan irresponsable es aquel que pone en riesgo las finanzas públicas de una entidad o país con el propósito de obtener control político, como también lo es quién sólo piensa en mantener altas reservas de dinero público -previendo rescatar ilegítimamente a empresas de la quiebra- habiendo tantas y tan injustas necesidades sociales. En ese sentido, es insostenible continuar diseñando políticas sociales que no se vinculen con las políticas económicas y fiscales, omitiendo con argumentos economicistas, los efectos redistributivos que se esperan de ellas.

En esa perspectiva, sostenemos que ha sido atinada la forma de asignación de los recursos del programa de pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años en el DF, toda vez que se trata de un beneficio universal y se entrega por transferencia bancaria directa a los beneficiarios, pudiendo estos utilizarlas en la creciente cadena de pequeños comercios y tiendas departamentales, intentando así, establecer mejores condiciones de mercado. Además, gracias a este mecanismo de distribución implementado, existen ahorros en los costos administrativos, así como fortalecimiento en el control de los recursos, que no habría si se entregarán los recursos en efectivo o vales.

Es evidente que Azuara y otros con su misma línea de pensamiento, desestiman de forma a priori la posibilidad de emprender un cambio significativo en el esquema de distribución de la riqueza, que nos aproxime a niveles de vida como los de países escandinavos. No se puede seguir considerando como paradigma de objetividad y buen gasto, sólo aquellas políticas sociales que se diseñan y evalúan en función de la atención al muy pobre y la comprobación de su pobreza, cuando la aplicación del principio de universalización de los derechos sociales ha probado tener más eficiencia social que la focalización, al dar mayor certidumbre económica a grupos vulnerables y mitigar la segmentación social marcada.

Ahora bien, en lo que corresponde a la atención médica gratuita debemos señalar que desde el 1º de junio del 2005, la Secretaría de Salud del DF inició el *Programa de Visitas Médicas Domiciliarias para Adultos Mayores de 70 años*. Éste tiene como propósito desarrollar un diagnóstico de salud a todos los adultos mayores pensionados del GDF, iniciando en las Unidades Territoriales de mayor marginación. Este diagnóstico consiste en una valoración geriátrica integral e historia clínica a fin de ofrecer el tipo de atención que se requiere, sea en su centro de salud o clínica. Las personas que se detectan con deterioro funcional, de escasos recursos o pobre red de apoyo, se les realizan visitas subsecuentes.

Desde el arranque del programa, se ha logrado una cobertura de Visitas Médicas Domiciliarias al Adulto Mayor del 81% de la meta planteada en las unidades territoriales de alta y muy alta marginación. En junio de 2006 se inició el Programa en unidades territoriales de media marginación, se diseñaron los indicadores de productividad y de salud específicos, así como se efectuó la *valoración geriátrica integral a domicilio para el Adulto Mayor (VIDAM)*. Su enfoque es de atención primaria de la salud, gerontológico y en el domicilio del adulto mayor. Es decir, anticipatorio, preventivo y de atención oportuna para mejorar sus condiciones de salud, evitar complicaciones, entre ellas la disfuncionalidad, contribuyendo así a elevar su calidad de vida. Para coadyuvar en la implementación del Programa, se efectuó un Curso de Atención Primaria al Adulto Mayor para directores de centros de salud, capacitando al 44 por ciento.

Un concepto básico en salud durante la vejez es la funcionalidad, es decir, la capacidad para realizar las actividades de la vida diaria. Un deterioro en la funcionalidad puede tener repercusiones personales, sociales y económicas. El objetivo de la atención geronto-geriátrica es principalmente el mantenimiento de la funcionalidad, por lo que el conocer este aspecto es fundamental en la planificación del tipo de atención que se le brinde a las personas adultas mayores: intervenciones anticipatorias, de diagnóstico, tratamiento y/o rehabilitación. El principal objetivo de esta intervención se dirige entonces a recuperarla, mantenerla o mejorarla.

En el mes de abril de 2006, se realizó un primer análisis del Diagnóstico de Salud de los Adultos Mayores del Distrito Federal, encontrando como características epidemiológicas en ellos, las siguientes: la edad promedio es de 78 años, el 62% son mujeres, la escolaridad promedio es de 2.6 años, viven solos el 13% y viven con una persona el 22%. En cuanto a la auto-percepción de salud,¹²⁴ el 8% la considera excelente, el 19% muy buena, el 59% buena, el 13% mala y el 1% muy mala. El equipo diseñador y conductor del programa es el Grupo Asesor en Atención Geriátrica y Gerontológica, conformado por dos Gerontólogas, cuatro Geriatras y una Algóloga (especialista en dolor) que se ubica en el nivel central de la Secretaría de Salud del DF.

Este equipo desarrolló el modelo, el programa operativo, estandarizó los procedimientos y elaboró los formatos de valoraciones para adultos mayores. Da asesoría telefónica a los médicos y al equipo de cada Jurisdicción Sanitaria en forma constante y hace la valoración en el terreno de casos complicados. Realiza el seguimiento de la actividad clínica y monitorea las valoraciones geriátricas integrales. Imparte capacitación y educación continua a médicos visitantes (análisis de casos clínicos) y ha realizado seis cursos iniciales básicos, dirigidos a 442 médicos y un curso avanzado a 55 médicos, con un total de 330 horas de capacitación, avalado por la FES-Zaragoza-UNAM.

¹²⁴ A manera de precisión, la Organización Mundial de la Salud define la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no meramente como la ausencia de enfermedades o padecimientos.

Los padecimientos de mayor frecuencia en adultos mayores son la hipertensión arterial con un 41%, los problemas articulares con un 30%, la diabetes Mellitus con un 20%, polifarmacia con un 20%, la incontinencia urinaria con un 14 %, el déficit visual con un 12%, el déficit auditivo con un 9%, las caídas en un mes previo con un 7% y la incontinencia fecal con un 4%.

En campo, los equipos están conformados por un Médico y una Educadora en Salud Comunitaria, que operan desde las instalaciones de los centros de salud TI, TII y TIII. Hasta el mes de diciembre del 2005 se contó con 185 médicos visitantes de base o interinos de centros de salud (95 de tiempo completo y 140 de tiempo parcial y contrataron ex profeso a 50 Médicos quienes trabajan tiempo completo para el programa. Junto con ellos participan 235 educadoras, cuya función es favorecer la identificación de los adultos mayores a visitar y el acceso a la comunidad y a su domicilio, así como aplicar el “Cuestionario al cuidador” y conocer la situación de éste, así también ubicar la red social del adulto mayor. Participan en la coordinación de estas tareas los coordinadores regionales, capacitadores del Programa de la Pensión Alimentaria y los directores de los centros de salud.

En suma, hasta a septiembre 2006 los resultados globales reportados por los responsables fueron: 55,331 visitas médicas domiciliarias y 5,901 visitas domiciliarias subsecuentes. La cobertura de visitas médicas domiciliarias al adulto mayor es 81 por ciento de la meta planteada en las unidades territoriales de alta y muy alta marginación.¹²⁵

3.5. Criterios a considerar para el diseño y evaluación de la Política Social

Más que establecer nuevas recetas para la elaboración de políticas públicas en materia social, este apartado nos servirá de preámbulo al epílogo de esta investigación. A lo largo de este estudio, hemos dado cuenta de que analistas como Azuara y algunos diputados locales, pasan por alto dentro del diseño y evaluación de la política social, un aspecto que a lo largo de este trabajo, hemos venido aludiendo sin precisar: la legitimidad. Ésta se entiende como el

¹²⁵ Todos los datos fueron obtenidos del Informe de Trabajo de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, Noviembre de 2006.

reconocimiento o aceptación que otorga la mayoría de la sociedad a una decisión gubernamental.

Desde esta perspectiva, estamos seguros que para determinar si la política pública bajo estudio ha sido efectiva o no, debe pasar ineluctablemente por considerar la percepción mayoritaria que la misma sociedad tiene acerca de las acciones pro-adulto mayor, antes de declarar viable o inviable la medida. En esa lógica, podemos afirmar que más allá del debate metodológico y estadístico acerca del otorgamiento de la pensión alimentaria, la disposición ha sido bien recibida no sólo por la población beneficiada, sino también por otros grupos sociales vinculados a ella.

Y es que de acuerdo con estudios del CONAPO, y según la clasificación de pobreza construida por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza adoptada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) e información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000; en la vejez la pobreza se asocia a la falta de ingresos de todo tipo, pero particularmente de pensiones y jubilaciones, así como de remesas familiares.¹²⁶ Para nadie es un secreto que el envejecimiento de la población mexicana se acelerará significativamente en el presente siglo. En 2000, las personas de 60 años o más representaban 6.8 por ciento de la población total del país y se espera que en 2050 sea del 28 por ciento.

Un factor importante para que esta población se incremente -como ya lo vimos- ha sido el aumento en la esperanza de vida de los habitantes, pues si a principios del siglo pasado era de alrededor de 50 años, en la actualidad es de entre 70 y 80. Estas cifras confirman la intuición y temor no sólo de los adultos mayores que habitan en la Ciudad y el país, sino también de los jóvenes que no ven en el futuro, políticas robustecidas de protección social y económica que los hagan menos vulnerables al empobrecimiento. En este marco de reflexión es donde el tema deja de pertenecer a lo meramente económico para darle cabida a la discusión moral y filosófica -que muchas veces se menosprecia- en la hechura y evaluación de las políticas. Son miopes quiénes desean encontrar con el enfoque de policy, soluciones puramente técnicas a

¹²⁶ Resultados obtenidos del documento “Informe de ejecución 2001-2003 del Programa Nacional de Población 2001-2006” ubicado en el sitio web: <http://www.conapo.gob.mx/micros/infavance/2003/06.pdf>

problemas objetivados, a sabiendas de que si así fuera, la formulación de las políticas sería pura ciencia aplicada.

También estamos conscientes de que si bien la pensión alimentaria de adultos mayores en el Distrito Federal, mejora la condición de sus beneficiarios al dotarlos de ingresos, reducir el número de sus necesidades insatisfechas y refrendar el espíritu constitucional de derechos sociales universales; ésta por sí sola no permite aún vislumbrar soluciones estructurales que pongan fin a la pobreza, la desigualdad y la marginación. Esto se explica en buena medida a que los avances logrados con este tipo de políticas, no han sido concebidos como una medida vinculada a la refundación de un Estado de Bienestar nacional, como si sucede en Noruega.

No es legítimo continuar impulsando la misma política social y económica a nivel federal, con el argumento de que el presupuesto público es insuficiente para atender a la población pobre, pero suficiente cuando se trata de corregir errores financieros. Lamentablemente, tal y como lo afirmaran pensadores del siglo pasado, sigue estando ausente la construcción de una conciencia colectiva nacional que guíe el modelo de desarrollo del país. Las injusticias sociales –entre ellas las bajas jubilaciones de los adultos mayores- son en parte consecuencia de la pérdida de sensibilidad social característica de la sociedad moderna.

¿Se están tomando los mejores criterios para hacer y evaluar a la política social en México? Estamos conscientes que plantearnos esta cuestión cada seis años, puede conducirnos a un relativismo sin salida; pero no hacerla, apoya por omisión la pretensión racionalista y decimonónica de veracidad que se atribuyen algunos investigadores sociales y hacedores de políticas, por el sólo hecho de emplear comprobaciones metódicas rigurosas.

Haciendo una breve revisión conceptual, encontramos que el término evaluación en su significado elemental “se utiliza para referirse al acto de juzgar o apreciar la importancia de un determinado objeto, situación o proceso en relación con ciertas funciones que deberían cumplirse o con ciertos criterios o valores explicitados o no.”¹²⁷ El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española afirma que *evaluar* significa: “Determinar, estimar el valor,

¹²⁷ Guillermo Briones. *Evaluación de Programas Sociales*. México, 2002, Edit. Trillas, 2ª Ed., p.11.

el precio o la importancia de algo”.¹²⁸ Si llevamos este significado al estudio de caso analizado, o más en concreto al acto de dar dinero a personas de 70 años o más, el primer criterio en el que se piensa para guiar el diseño y/o evaluación de dicha política, será su costo financiero. Sin embargo, si se examinan con mayor detenimiento estas acepciones, se apreciará que en ellas se da cabida a elementos que dan posibilidad de existencia a otro tipo de valores, lo que convierte al concepto de evaluación en una variedad de juicios basados en muy distintos supuestos, normas o contextos de referencia, en su mayoría elegidos subjetivamente. Por tanto evaluar implica medir valores, que para el caso de nuestro estudio exigiría, ponderar ciertas preferencias socialmente reiteradas (valores), identificando la aspiración gubernamental que movió a emprender dichas políticas (ideología) y recoger el sentir de la ciudadanía. En esa idea, la discusión en un primer momento se torna hacia ¿qué debe ser prioritario para un gobierno y qué no? para después cuestionar la naturaleza y resultados de la política pública en el marco de lo que se espera de ella.

Sin duda estos dilemas forman parte de la complejidad que en sí misma alberga la evaluación de la cuestión social, y que cotidianamente son tratados en función del tipo de valor o valores atribuibles al problema público por parte de los distintos actores involucrados (legisladores, académicos, asesores, hacedores de políticas gubernamentales y/o ciudadanía). Esto da como resultado una tensión natural entre aquellos que pretenden establecer esa prelación de valores (en especial morales) que intrínsecamente guiarán el diseño y la evaluación de la política pública, y que estarán condicionadas en última instancia, por las circunstancias históricas y culturales de un determinado tiempo y lugar (historicidad). Esto es, no puede hablarse de un diseño o evaluación de política pública adecuados si se prescinde del contexto histórico y cultural de lo que representa la medida para el grupo beneficiado y se supedita la opinión ciudadana a los argumentos técnicos de unos cuantos.

Coartar los espacios de expresión social en los que la gente juzga las disposiciones gubernamentales para dejar las decisiones trascendentales en manos de un grupo de expertos guiados más por el economicismo que por un sentido de pertenencia, contribuye a desalentar la participación del ciudadano en de los asuntos públicos, o peor aún, provoca en él un auto-

¹²⁸ Sitio Web del Diccionario de la Real Academia de la Lengua.

ostracismo de la política. Desde esa óptica, siempre será limitado e insuficiente fundar el diseño y evaluación¹²⁹ de una política pública en la mera perspectiva económica.

Desafortunadamente, por modas o por filias, se está volviendo una tradición política preconizar más el aspecto económico que el social o cultural en una evaluación, porque se tiene la convicción de que éste supone estar carente de vicios epistémicos al ser contrastable empíricamente y generar predicciones basadas en métodos lógico-matemáticos.

A decir de Stiglitz: “Decidir qué política debe escogerse implica una elección entre diversos valores, no sólo cuestiones técnicas sobre qué política es "mejor", de acuerdo con un sentido moralmente indiscutible. Estas elecciones entre valores son decisiones políticas y no deben quedar en manos de los tecnócratas (...) Los tecnócratas pueden lograr que una central eléctrica funcione mejor. El objetivo es sencillo: producir electricidad al menor precio posible. Esto es ante todo una cuestión de ingeniería, no de política. En este sentido, las políticas económicas no suelen ser tecnocráticas. Implican compensaciones: algunas provocan un aumento de la inflación, pero un menor desempleo; unas ayudan a los inversores y otras a los trabajadores (...) Los economistas denominan óptimo de Pareto a aquellas políticas en las que nadie puede mejorar sin que alguien empeore. Si una política es mejor que todas las demás para todo el mundo, es decir, que no tiene alternativas óptimo de Pareto, se le llama dominante de Pareto. En efecto, si las opciones entre las diversas políticas fueran exclusivamente paretianas, es decir, si nadie empeorase al elegir una política en lugar de otra, serían puramente "técnicas". Pero en realidad existen pocas opciones de política "paretianas". En cambio, algunas políticas son mejores para ciertos grupos, pero peores para otros. Políticas distintas benefician y perjudican a grupos distintos.”¹³⁰

¹²⁹ Considérese que dada la complejidad del concepto de evaluación, existen autores que se apegan a una definición más amplia y flexible que les permite orientar la práctica de la evaluación de programas a diversos objetivos y coberturas. Con esa intención, operacionalizan una definición de evaluación de un programa como: “un tipo de investigación que analiza la estructura, el funcionamiento y los resultados de un programa con el fin de proporcionar información de la cual se deriven criterios útiles para la toma de decisiones en relación con su administración y desarrollo”; noción útil más no suficiente para entender las implicaciones de lo que aquí se desea mostrar. En Guillermo Briones, op. cit. p. 13.

¹³⁰ Joseph Stiglitz. “Los populistas a veces tienen razón”. Artículo publicado en internet en la siguiente dirección electrónica: <http://www.gresp.org.pe/artdebstiglitz.doc>

Desafortunadamente, en México esta idea aún no alcanza a comprenderse a fondo por la ciudadanía debido, entre otras causas, a nuestro rezago educativo. Evidencia al respecto la encontramos en el desarrollo de las campañas político-electorales de 2006 a nivel nacional, en donde los partidos políticos (principalmente los de derecha) lucraron políticamente con los temores propios de cada estrato social al promover la estigmatización de políticas económicas y sociales que advertían una mayor intervención del Estado en la economía.

Si bien ello no debería ser trascendente si existiera mayor interés ciudadano por informarse durante una contienda electoral, lo cierto es que las propuestas de cambio provenientes de los sectores de izquierda han mostrado tener la desventaja histórica de plantear alternativas que no siempre se alinean con los paradigmas académicos en boga -como es el caso de la focalización- y que indirectamente llegan a cuestionar incluso las metodologías del saber científico universalmente aceptado. Por el contrario, el establishment condiciona la hechura y la evaluación de sus acciones, con base en el paradigma científico y epistemológico de la ciencia neo-positivista, legitimando así su acceso y mantenimiento en el poder, en detrimento de propuestas inclinadas a reconocer el papel de la heurística¹³¹ en la resolución de problemas.

Y aunque es común pasar por alto esta vinculación entre los criterios de diseño y evaluación de una política pública y el modelo ontológico y epistémico predominante en la ciencia, no debemos perder de vista que ni en la ciencia ni en el enfoque de policy, existen métodos universales que nos conduzcan a resultados legítimos y exitosos por el sólo hecho de haber aplicado dichos métodos.

Por tanto, “si los métodos no son universalizables, una teoría metodológica tiene que poder dar cuenta de los cambios que ocurren no sólo en las concepciones del mundo, sino también en los

¹³¹ Se denomina heurística a la capacidad de un sistema para realizar de forma inmediata innovaciones positivas para sus fines. La capacidad heurística es un rasgo característico de los humanos, desde cuyo punto de vista puede describirse como el arte y la ciencia del descubrimiento y de la invención o de resolver problemas mediante la creatividad y el pensamiento lateral o pensamiento divergente. Usamos este término para oponerlo de aquellos enfoques académicos que se han obsesionado con plantear y resolver los problemas sociales como si fueran algoritmos, cuando en esencia son problemas heurísticos, o sea, aquellos en los que la vía de resolución no está predeterminada y que requieren de creatividad e intuición para encontrar alternativas que no necesariamente se desprendan de un cálculo.

Para mayor referencia del concepto, el lector puede consultar la dirección de internet:
<http://es.wikipedia.org/wiki/Heur%C3%ADstica>

criterios de evaluación, las normas de procedimiento y las estrategias utilizadas en la resolución de problemas.”¹³²

Tenemos entonces que para evaluar políticas sociales, no podemos tan sólo establecer juicios de conocimiento que se limiten a concluir si algo es verdadero o falso respecto a las hipótesis planteadas. Ya sea que se trate de políticas que fortalezcan el ejercicio universal de los derechos sociales, o bien, de políticas focalizadas en el marco de una irrestricta economía de mercado, estamos frente a decisiones políticas que refrendan los valores ideológicos de los grupos en pugna por el poder. Partiendo de esa premisa, sostenemos que las acciones pro-adulto mayor instauradas en el Distrito Federal, gozan de una apreciación ciudadana positiva por haber conseguido hacer exigibles los derechos sociales y fortalecer la estructura de un Estado Benefactor, institución que juega un papel preponderante para restablecer la equidad social.

En esa idea, hay que insistir en que tanto la legitimidad como el robustecimiento o desmantelamiento de un Estado de Bienestar, debieran convertirse hoy en día, en los criterios por excelencia para evaluar la política social en México y el mundo. Esto exige fundamentalmente que como política de Estado, se tenga la capacidad de recoger, elaborar y agregar -en la acción gubernamental- la participación de la sociedad civil y hacerla valer como condición sine qua non para la determinación y validación de las políticas públicas, en la búsqueda de revertir las tendencias sistémicas excluyentes y los guetos de decisión en este país.

¹³² Ana Rosa Pérez Ransanz. “Heurística y Racionalidad en la Ciencia” en *El concepto de heurística en las ciencias y las humanidades*. Coord. Ambrosio Velasco Gómez, México, 2000, Ed. Siglo XXI-UNAM-CIICH, 1ª Edición, p. 34.

REFLEXIONES FINALES

Hemos decidido concluir este trabajo enumerando aquellas ideas que deseamos destacar con esta investigación, y así darle mayor claridad a algunas convicciones propias que han contenido por tener un espacio en este escrito.

- 1) México reconoció desde la Constitución Política de 1917 hasta el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1976, que los derechos sociales son universalmente ejercibles y se desprenden de la dignidad inherente a la condición humana. También en 1991, asumió el compromiso de hacer cumplir los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad, sin distinciones de ninguna índole como ingreso, raza, religión, cultura, preferencia sexual, etc.

Desde esta perspectiva, es claro que la tradición jurídico-política mexicana ha privilegiado a las políticas universalistas como el instrumento ideal para garantizar la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico y disponer de una protección económica y social suficiente en la vejez. No obstante, tanto la visión universal de los derechos sociales como el trato digno hacia los adultos mayores, fueron temas arrinconados en las agendas nacional y local hasta 1997, donde el debate acerca de los modelos de política social y económica -dada la enorme pobreza y desigualdad existente- ha puesto en tela de juicio los fundamentos económicos, políticos e ideológicos que han legitimado la presencia de un Estado mínimo y un mercado sin restricciones.

- 2) El modelo residual de Estado de Bienestar característico de países como E.U.A e Inglaterra y que es aconsejado por organismos financieros internacionales por desplegar programas sociales focalizados como el Progresá, Oportunidades, Vivir Mejor, entre otros; no ha sido suficiente para erradicar la pobreza, la desigualdad y la marginación. Para revertir esta situación, hay que hacer congruentes los objetivos de la política económica y fiscal con la social, impulsando estrategias que busquen el establecimiento de un modelo de Estado Benefactor como el escandinavo. Esto implica implementar y mejorar políticas como las de los adultos mayores en el DF, que poco a poco, provean de

un alto nivel de prestaciones sociales a los ciudadanos y avanzar así en la desmercantilización del individuo.

- 3) La política social del Distrito Federal, (incluido en ella las acciones pro-adultos mayores de 70 años en el DF, que a partir de 2009 será de 68 años y más) no ha sido populista sino popular, y constituye actualmente un paradigma progresista de política social comparado con aquel impulsado por los gobiernos federales en los últimos 26 años. Esto es así principalmente porque se ha decidido revivificar el espíritu constitucional de derecho social, que en la práctica, le evita al ciudadano la vergüenza de tener que comprobar su pobreza para recibir un beneficio que por legitimidad le corresponde.

Sin embargo, es claro que si bien el ejercicio de los derechos sociales es la ruta adecuada para aminorar la vulnerabilidad social y erradicar paulatinamente la pobreza, la desigualdad y la marginación, este avance será poco trascendente si no se resuelven paralelamente otros problemas asociados a la implementación de una política, tales como corrupción, ineficiencia administrativa, burocratismo, abuso clientelar de los partidos, entre otros. Esto nos lleva a revalorar las sentencias de lo que algunos pensadores advertían acerca de que el país requiere con urgencia sistémica, una refundación del modelo cívicos y ético que le dé significación y cohesión a nuestra conducta colectiva.

- 4) Hasta este momento, la política social del DF es un modelo universalista de bajos beneficios (comparado con el instaurado en países nórdicos) que aspira a detener -y posteriormente a reducir- el empobrecimiento de los habitantes de la ciudad, produciendo al mismo tiempo un efecto multiplicador positivo en la economía. En ese propósito, es evidente que el gobierno local tendrá que ir ampliando paulatinamente los alcances de su política social e ir la vinculando con la política económica regional y nacional, a fin de evitar el riesgo de agudizar el dualismo social ya presente en un Estado de Bienestar Residual. En otras palabras, deberá impedir la creación de un sistema de estratificación social rígido que legitime divisiones entre quienes pueden acceder a mejores bienes y/o servicios de todo tipo en el mercado, y entre quienes reciben tan sólo el apoyo estatal necesario para subsistir.

Este riesgo podrá reducirse, si el gobierno local lleva a cabo una modernización administrativa que le permita responder con eficacia, eficiencia y calidad a las crecientes demandas ciudadanas, principalmente en salud, por ser una de las necesidades más sensibles para la población. En ese sentido, se deberá buscar el perfeccionamiento de un esquema de movilidad social que ponga a toda la población (por edades) en igualdad de condiciones materiales y sociales para que los ciudadanos puedan elegir a su voluntad las oportunidades de su desarrollo individual.

- 5) El estudio de este caso alerta sobre un fenómeno muy sutil de “angelización” y “diabolización” de la política social, que es utilizable por quienes desean dar por superadas las discusiones acerca de los paradigmas de desarrollo en México y el mundo. Así también, advierte sobre el renacimiento de las ideologías (presuntamente fenecidas con la caída del muro de Berlín) y hace patente la disputa entre quienes han optado por sostenerse en el discurso de la utopía posmoderna que suele apropiarse del futuro ineludible; y de aquellos que aún ven en la utopía una forma de resistencia y rechazo heroico al sistema.

Tristemente, las fuerzas que impulsan la mundialización de la miseria, han querido hacer entender a la ‘utopía’ (antiguamente concebida como motivadora universal, como el sueño despierto de los colectivos humanos en su voluntad de creer que existe algo mejor) como un sueño de perdedores y de arcaicos. Reducirla a una simple reacción psicológica de resentimiento contra una realidad sin oportunidades, y menos aún, sin condiciones materiales para elegir las. Extrañamente el capitalismo supo absorber mediante la democracia formal, lo que el socialismo soviético no pudo sortear: asignarle a los desfavorecidos de su dinámica un doble papel en la historia, uno como críticos del sistema y el otro como innovadores de su gatopardismo.

- 6) La sostenibilidad financiera de la política social es un criterio predominante en la hechura y evaluación de la misma, pero no debe ser determinante para elegir opciones de mayor y mejor alcance. Como vimos, existen posturas que profesan ciegamente que sólo se alcanza la *eficiencia del gasto social* si se focaliza a la población, y no así, si se aplican

políticas de cobertura universal. Bajo esa creencia, se ha venido propagando la idea masiva de que surge un populismo económico cuando se entrega dinero a la gente de manera directa, universal e institucionalizada, pero no así cuando se regala dinero al menesteroso de forma individual y voluntaria (altruismo). En un caso más extremo, se pretende hacer ver más legítimo un rescate bancario (al que bajo el juego de etiquetas le podríamos denominar plutosismo) que una pensión universal alimentaria, apoyos económicos a madres solteras o un seguro de desempleo.

De ahí que afirmemos que en el contexto de una democracia sin demócratas, de neoliberalismo sin neoliberales y de populacheros sin populismo, la adjetivación frívola y maniquea de las acciones de gobierno seguirá siendo un recurso predilecto por los actores políticos en su pugna, utilizado para obtener y/o preservar el poder. El riesgo siempre latente de esta situación, es que se les delegue irrestrictamente a los expertos de políticas o a los partidos políticos, el patrimonio exclusivo de la discusión y resolución de los problemas públicos.

- 7) Diseñar y evaluar la política social cae –con conciencia de ello o no- en el ámbito de lo “moral” debido a la tensión constante que surge de la fricción axiológica de los modelos de desarrollo que propugnan las distintas posturas políticas y económicas. La idea de objetividad y científicidad en la hechura y evaluación de las políticas públicas es el modo más sutil de justificación ideológica de quienes detentan el poder, pues hacen ver la adopción de ciertas políticas como medidas inevitables, desinteresadas y universalmente válidas, cuando en el fondo, las decisiones políticas, científicas y tecnológicas responden siempre a concepciones humanas sobre cómo organizar la sociedad y a quiénes beneficiar.
- 8) Avanzar en la solución de los problemas que afectan al adulto mayor, amerita crear una imagen positiva del envejecimiento, infundiendo en la sociedad el respeto hacia la autoridad, la sabiduría, la dignidad y la prudencia, de los que han sido dueños nuestros ancianos en el curso de la historia. Lamentablemente, la percepción más presente del envejecimiento en una persona, ha sido aquella que asocia esta etapa de la vida con pobreza, enfermedad, abandono, olvido y cargas para familiares e instituciones de salud.

En ese contexto, serán necesarias políticas que transformen esa imagen negativa de la vejez, y que reafirmen el principio de que, la responsabilidad de cuidar a nuestros viejitos, comienza en las familias con el apoyo del gobierno. En tal sentido, la idea de ciudadanía social financiada con impuestos de todos, aparece como una solución necesaria y factible por cinco razones:

- a) Renueva el espíritu de solidaridad intergeneracional en la sociedad;
- b) Fortalece la legitimidad del consenso político y social en que se funda el Estado;
- c) Desvincula la protección social del estatus del individuo en el mercado de trabajo;
- d) Recupera la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, pudiendo con base en ella, mejorar la capacidad de recaudación fiscal y expandir la base tributaria;
- e) Obliga a cualquier gobierno, independientemente del partido de origen, a realizar un rediseño institucional y cambiar la política económica, laboral y cultural del país.

Para concluir, es preciso recordar que todo programa social es consustancial a una política social y por ende a un modelo de desarrollo que los grupos defienden y tratan de llevar a la práctica. Las ideologías por su parte nutren a los modelos de desarrollo elegidos e instrumentan políticas públicas que se diseñan y preconizan conforme a ciertos intereses y valores. Como parte de una política social vinculada a la idea de refundación del Estado de bienestar, las acciones pro-adulto mayor en el D.F. se propusieron hacer que las personas de edad avanzada exigieran sus derechos sociales plasmados en la Constitución de 1917, impulsando para ello la entrega de una pensión alimentaria con cobertura universal y no focalizada, con el propósito de frenar el proceso de pauperización de ese grupo social. Esta medida – hoy en día obligatoria por ley- dio argumentos infundados a los opositores políticos del gobierno en turno para hacer una asociación entre crisis económica (como las acaecidas en México durante el periodo 1970-1982) y el modelo de asignación universal de recursos, que posteriormente fue utilizada como propaganda para desprestigiar la expansión del gasto social del gobierno.

Como resultado, las acciones pro-adulto mayor fueron calificadas de populistas y de improvisadas, dejando ver con claridad la aceptación a-crítica de dos mitos:

- a) *Un elevado gasto social se traduce a larga en endeudamiento público.* Como vimos, este argumento tiene sus raíces históricas en las aciagas experiencias de gobiernos federales que concibieron a la política social como instrumento corporativista útil para brindar apoyo político y legitimidad al régimen presidencialista autoritario. Sin embargo, también mostramos que sectores conservadores han lucrado políticamente con este trauma colectivo provocado por esos ayerés, en la búsqueda de una convalidación social de sus postulados económicos (libre mercado, reducción del gasto público, disciplina fiscal, privatización, etc.) aún cuando éstos frenen el crecimiento económico, eleven la concentración oligárquica de los ingresos y agudicen los niveles de pobreza y desigualdad.
- b) *Las políticas de cobertura universal y de establecimiento de ingresos mínimos a la población -propias de un Estado Benefactor- tienen per se un halo de demagogia y populismo.* Al respecto, podemos asegurar que en la pugna por el poder, los distintos actores políticos y económicos han entrado a un juego de retórica maniquea que estigmatiza como catastróficas aquellas acciones tendientes a reconocer y hacer exigibles judicialmente los derechos sociales expresados en nuestra carta magna; al tiempo en que se pretende establecer a la focalización como modelo canónico y “científico” para diseñar y evaluar con “seriedad” a la política social.

A estas mitificaciones ideológicas les atribuimos el *ethos* de una discusión que no debiera estar dándose en estos términos. Para replantear los viejos problemas sociales y formularles mejores respuestas, hace falta explorar la dimensión heurística del conocimiento sobre la condición humana. Concentrarnos más en el estudio de la historia y de la moral como agentes de cambio idóneos para hacernos transmutar de una conciencia colectiva caracterizada por su insolidaridad, malinchismo, soledad, auto-denigración, esnobismo y sentimiento de inferioridad, a otra donde el más apto no sea admirado por ser el más rapaz, sino por ser el más dispuesto a servir a los demás. Dicho de otro modo, una reinterpretación adecuada de la historia podría erigirse como el más eficaz instrumento para cambiar nuestras actitudes, despertar nuestro sentido de pertenencia y revitalizar el ímpetu por transformar nuestra desesperanzadora realidad social.

Quién se iba a imaginar que cuando la cultura occidental anunció la muerte de dios, también se desharía del único vínculo de pertenencia humana que nos unía a todos por igual. Si en la actualidad la idea misma de dios ha dejado de provocar reacciones de temor, respeto o misericordia, ¿qué podría hacernos ver un anciano para provocar un cambio trascendental en nuestra cultura y actitud? Nada menos que el rostro de la historia y el espejo del futuro.

FUENTES CONSULTADAS

Libros y Revistas

ADLER DE LOMNITZ, Larissa. *Como sobreviven los marginados*. México, Siglo XXI, 1978, 3ª Edición, 229 pp.

ÁGUILA Z, Ernesto. “Estado de Bienestar, Hacia Una Ciudadanía Política y Social”. Artículo disponible en: <http://ar.geocities.com/ProyectoInacayal/bibliotecaInacayal.html>

AGUILAR Villanueva, Luis F. *El estudio de las Políticas Públicas*. México, Colección Antologías de Política Pública, Vol. 1, Miguel Ángel Porrúa, 2003, 281 pp.

_____, *Estudio Introductorio a la Hechura de las Políticas*. México, Colección Antologías de Política Pública, Vol. 2, Porrúa, 2003, 433 pp.

_____, *Gobernanza y Gestión Pública*. México, Fondo de Cultura Económica, 2006, 500 pp.

ÁLVAREZ, Lucía (et. al. Coordinadores). *¿Una Ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. México, UAM Azcapotzalco-CONACULTA-INAH, 2002, 671 pp.

AZUARA, Oliver. *Análisis Económico de la Pensión Universal en México. Del Populismo a la Realidad Fiscal*. Documento de Trabajo, México, Centro de Investigaciones para el Desarrollo A.C, (CIDAC), 2005, 48 pp.

BAZDRESCH, Carlos. *La economía mexicana: cuatro ensayos*. México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 1989, 192 pp.

BARTRA, Roger, *Breve Diccionario de Sociología Marxista*. México, Grijalbo, Colección 70, 1973, 149 pp.

BLOCH, Ernst. *El Principio Esperanza*. Madrid: Trotta, 2004, Vol. 1, 515 pp.

BOLTVINIK, Julio. “Hacia un Estado de Bienestar en México”. México, Periódico La Jornada, 23 de marzo de 2007.

_____ y DAMIAN, Araceli (Coordinadores). *La Pobreza en México y el Mundo Realidades y Desafíos*. México, Siglo XXI y Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2004, 539 pp.

BRIONES, Guillermo. *Evaluación de Programas Sociales*. México, 2002, Trillas, 2ª Edición, 270 pp.

CALVA, José Luis (Coord.). *Derechos y políticas sociales*. México, M.A. Porrúa-Cámara de Diputados-UNAM, 2007, Serie Agenda para el Desarrollo, Vol. 12, 286 pp.

_____, *Alternativas para el campo mexicano*. México, Fontamara, 1993, 155 pp.

CARDOSO H. Fernando y FALETO, Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, Siglo XXI, 1971, 3ª Edición, 166 pp.

CEJA MENA, Concepción. “La Política Social Mexicana de Cara a la Pobreza” en Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales *Scripta Nova*, Barcelona, Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de 2004.

CONAPO. *Informe de Ejecución 2001-2003 del Programa Nacional de Población 2001-2006*. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/micros/infavance/2003/06.pdf>

COORDINACIÓN de Planeación para el Desarrollo Territorial (COPLADET). *Informes de Trabajo*. México, 2004.

CORDERA, Rolando y TELLO, Carlos. *México: la disputa por la nación*. México, Siglo XXI, 1984, 5ª Edición, 149 pp.

_____, “Más allá de la focalización. Política Social y Desarrollo en México” en Revista Nueva Sociedad No 215, mayo-junio de 2008.

CÓRDOVA, Arnaldo. *La formación del poder político en México*. México, Ediciones Era, Colección Problemas de México, 2000, 22ª Reimpresión, 99 pp.

COSÍO Villegas, Daniel. *La Crisis de México*. México, Cuadernos Americanos, 1ª edición, Año VI, marzo, 1947, 55 pp.

CHÁVEZ González, Mónica. “Antonio Caso y los paradigmas de la Nación Mexicana”. México, Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), 2004, Vol. 11, Núm. 030.

CHOMSKY, Noam. “La falta de crisis en la seguridad social de Estados Unidos”. México, Periódico La Jornada, 03 de junio de 2005.

DEUTCH, Karl. “Política y Gobierno” en Revista Enlace, México, Boletín del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Febrero/Marzo de 1989, No. 2, 55 pp.

DICCIONARIO de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, disponible en el sitio: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/228>

DICCIONARIO de la Real Academia Española. España, Espasa Calpe, 2001, 22ª Edición, Tomo I y II.

- DUVERGER, Maurice. *Métodos de las Ciencias Sociales*. Barcelona-Caracas-México, Ariel, 1988, 516 pp.
- ESPING-Andersen, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford, Polity Press, 1990, 244 pp.
- ESCALANTE, Gonzalbo Fernando. *Ciudadanos Imaginarios: memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana. Tratado de moral pública*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2005, 6ª reimpresión, 308 pp.
- FEYERABEND, Paul. *Tratado contra el método: Esquema de una Teoría Anarquista del Conocimiento*. España, Tecnos, 2008, 1ª Edición, 344 pp.
- GUILLÉN Romo, Hugo. *La contrarrevolución neoliberal*. México, ERA, 1997, 266 pp.
- GOMA CARMONA, Richard. "La reestructuración de los sistemas de bienestar en Europa" en Revista Internacional de Sociología, Num. 15, septiembre-diciembre, 1996.
- GONZÁLEZ Tiburcio, Enrique. *La Reforma del Estado y Política Social: Aspectos Teóricos y Prácticos*. México, INAP, 1991, 127 pp.
- HERMET, Guy, Loeza, Soledad y PRUD'HOME, Jean François (Compiladores). *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2001, 430 pp.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto (et. al). *Metodología de la Investigación*. México, Mc. Graw Hill, 2003, 3ª edición, 705 pp.
- HUERTA, Alejandro. *La política neoliberal de estabilización económica en México, Límites y Alternativas*. México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1994, 366 pp.
- IAPEM A.C., Revista, México, Enero-Abril 2005.
- LACLAU, Ernesto. "Los movimientos populistas en el cono Sur Americano". Artículo disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos6/mopo/mopo.shtml>
- LAURELL, Asa Cristina (Coordinadora). *Hacia una Política Social Alternativa*. México, IERD-Friedrich Ebert, 1996, 198 pp.
- PICÓ, Josep. *Teorías sobre el Estado de Bienestar*. Madrid, Siglo XXI de España, 1999, 3ª Edición, 156 pp.
- LINBLUM, Charles E. *Democracia y Sistema de Mercado*. México, UAEH-CNCPyAPAC-Fondo de Cultura Económica, 1999, 504 pp.

- MEYER, Lorenzo. *Liberalismo Autoritario. Las contradicciones del Sistema Político Mexicano*. México, Océano, 1995, 282 pp.
- MIKLOS, Tomás (Coord.) *Las Decisiones Políticas. De la Planeación a la Acción*. México, Siglo XXI e Instituto Federal Electoral (IFE), 2001, 2ª edición, 323 pp.
- MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés. *Los Grandes Problemas Nacionales 1909*. 2004, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Disponible en:
<http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/ecm/01471652101247384191291/index.htm>
- OCHANDO, Carlos Claramunt. *El Estado de Bienestar, Objetivos, modelos y teorías explicativas*, Barcelona, Ariel Practicum, 1999, 253 pp.
- ONU, *Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el envejecimiento 2002*, Asamblea sobre el Envejecimiento. Disponible en:
<http://www.un.org/spanish/envejecimiento/cobertura/>
- _____, *Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad*. Disponible en:
http://www.un.org/ageing/un_principlessp.html
- _____, *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social de 1995* realizada en Copenhague. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/socdev/>
- PAZ, Octavio. *El Laberinto de la Soledad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998, 5ª reimpresión, 351 pp.
- RAMOS, Samuel. *El Perfil del Hombre y la Cultura en México*. México, Colección Austral, 2006, 46ª reimpresión, 145 pp.
- REYES, Román. *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. Publicación electrónica de la Universidad Complutense de Madrid, 2002, disponible en:
http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/M/metodocomparativo_a.htm
- RUÍZ Sánchez, Carlos. *Manual para la Elaboración de Políticas Públicas*. México, Plaza y Valdés-UIA, 1996, 1ª edición, 66 pp.
- SANABRIA LÓPEZ, Juan José. *Antología de Teoría de la Administración Pública*. México, UNAM-ENEP Acatlán, 1998, 1ª Edición, 235 pp.
- SECRETARÍA de Salud del Distrito Federal. *Informes de Trabajo del 2001 al 2008*.
- _____, *Reducción de la exclusión en salud, removiendo el obstáculo económico. La experiencia del Gobierno del Distrito Federal*. México, GDF-OPS-Asdi, 2004, 143 pp.
- SEMO, Enrique. *La búsqueda. La izquierda mexicana en los albores del siglo XXI*. México, Océano, 2003, Vol. 1, 209 pp.

- SEN, Amartya. Conferencia “El futuro del Estado de Bienestar” disponible en:
<http://www.lafactoriaweb.com/articulos/amartya.htm>
- SILLS, David (Coordinador). *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. España: Aguilar, 1979, Vol. 8.
- STIGLITZ, Joseph. “Los populistas a veces tienen razón”. Artículo disponible en:
<http://www.gresp.org.pe/artdebstiglitz.doc>
- TENZER, Nicolás. *La Sociedad Despolitizada*. Buenos Aires, Paidós, 1991, 360 pp.
- TOYE, John. “Nacionalizar la Agenda contra la pobreza” en *Revista Comercio Exterior*, México, Vol. 53, No. 6, Junio de 2003.
- TREJO, Guillermo y JONES, Claudio (Coordinadores). *Contra la Pobreza. Por una estrategia de política social*. México, Cal y Arena, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), A. C., 1993, 276 pp.
- VELASCO Gómez, Ambrosio (Coord.) *El concepto de la heurística en las Ciencias y las humanidades*. México, 2000, Ed. Siglo XXI-UNAM-CIICH, 1ª Edición, 255 pp.
- VELASCO Sánchez, Ernesto. “Sobre la necesidad de una visión estratégica en la gestión de programas sociales contra la pobreza” en *Revista Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Julio-Septiembre 2000, Vol. XL, Núm. 3, No. consecutivo 161.
- VERA, Alejandro. “Aproximación al Concepto de Programa Social”. Artículo disponible en:
<http://www.monografias.com/trabajos11/aprosoc/aprosoc.shtml>
- ZEMELMAN MERINO, Hugo. *Conocimiento y Ciencias Sociales. Algunas lecciones sobre problemas epistemológicos*, México, Universidad de la Ciudad de México (UCM), 2003, Colección Reflexiones, 85 pp.

Sitios de Internet Consultados

<http://www.altinn.no>

<http://www.asambleadf.gob.mx/>

<http://www.cidac.org/es/index.php>

<http://www.conapo.gob.mx>

<http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/>

<http://www.elpais.com/global>

<http://www.eluniversal.com.mx>

<http://www.flacso.edu.mx/>

<http://www.inegi.gob.mx>

<http://www.jornada.unam.mx>

<http://www.noruega.org.mx>

<http://www.un.org/spanish/>

<http://www.undp.org/spanish/>

<http://www.salud.df.gob.mx/>

<http://es.wikipedia.org/wiki/Portada>

Normatividad Consultada

- ❖ Acuerdo mediante el cual se emite el Programa de Apoyo alimentario, atención médica y medicamentos gratuitos para adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 06 de febrero de 2001.
- ❖ Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaría para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 18 de noviembre de 2003. Con Reforma del 16 de febrero de 2007.
- ❖ Reglamento de la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaría para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de diciembre de 2003. Con Reforma 29 de junio de 2007.
- ❖ Ley que establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 22 de mayo de 2006.
- ❖ Reglamento de la Ley que establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 4 de diciembre de 2006.
- ❖ Ley de Asistencia Social, Diario Oficial de la Federación, 2 de Septiembre de 2004.
- ❖ Iniciativa de Ley que establece el Derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal.

ANEXOS

CUADRO 1
RESUMEN DE LA HISTORIA DEL ESTADO DE BIENESTAR EN MÉXICO
(1910-2000)

De la revolución al Cardenismo
(1910-1939)

Contribuciones	Limitaciones
<p>- Se promulga la constitución de 1917, documento crucial para la fundación de un Estado de Bienestar en México, pues se considero en su concepción, el reparto de tierras, de la reglamentación entre capital y trabajo, de seguridad social (incluyendo la salud), de educación (gratuita, laica y obligatoria) y de vivienda popular; y la transformación del campesino pobre y/o indígena en sujeto visible y con derechos.</p>	<p>El texto constitucional fue, desde sus inicios, el eje organizador y legitimador tanto de las demandas sociales como de las respuestas estatales a éstas. Sin embargo, México tardaría varias décadas posteriores para hacer efectivas todas estas reformas, e incluso, dejaría pendientes algunas.</p>
<p>- Creación de escuelas agrícolas para la enseñanza de agricultura institucionalizada con el fin de inculcar un espíritu empresarial y sentar las bases para un nacionalismo político. (1924-1934)</p>	<p>Si bien durante el callismo y el maximato resurge el debate sobre la seguridad social, el avance de éste se vio impedido por la crisis económica de 1926-1927 y la oposición empresarial a una propuesta gubernamental de código laboral, finalmente adoptado en 1930.</p>
<p>- Cárdenas reparte 50% más tierras que todos los presidentes que lo habían precedido; reconstituyó los ejidos con un sistema de crédito (el Banco Ejidal) diseñado para los pequeños agricultores y construyó una red extensa de centros de salud sobre el modelo de cooperativas administradas tripartitamente por el Departamento de Medicina Social, por los campesinos y por el Banco Ejidal.</p>	<p>Lázaro Cárdenas mantuvo malas relaciones con el empresariado y la derecha por su insistencia en la sindicalización obrera, teniendo que recurrir cada vez más al financiamiento deficitario para llevar a cabo sus reformas sociales.</p>

La fase ascendente del Estado Benefactor
(1940-1982)

Contribuciones	Limitaciones
<ul style="list-style-type: none"> - Después del cardenismo, el Estado limitaría sus objetivos de justicia social al acceso, en principio universal, al sistema educativo. 	<p>Se continuó con las desigualdades regionales en la red educativa y el sistema de escuelas privadas seguirían reproduciendo las desigualdades sociales acumuladas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Se crea en 1944 el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), revistiendo un gran valor simbólico pues en un inicio proporcionaba a los obreros y a sus familias seguros de enfermedades y maternidad por un lado y, por otro, de invalidez, vejez, cesantía de edad avanzada y muerte, además de riesgos de trabajo y guarderías. 	<p>A diferencia de los seguros sociales europeos y norteamericanos, no incluía seguro de desempleo, supuestamente cubierto por las obligaciones de los empleadores de pagar tres meses de sueldo y un mes por cada año de trabajo a los despedidos.</p> <p>Se pasa por inadvertido el uso indebido de los depósitos del sistema de jubilación para construir la infraestructura de establecimientos hospitalarios, situación que sería una de las bomba de tiempo que estallarían en los noventa.</p> <p>Se presenta la segmentación del sector salud (y por consiguiente de la población) en organismos con presupuestos y beneficios desiguales: por un lado los trabajadores formalmente empleados y por el otro la llamada “población abierta” cobijada, en principio por la Secretaría de Salud pero con beneficios muy inferiores a los de la seguridad social.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - El gobierno de López Mateos (1958-1964) representó un segundo momento reformista crucial para la construcción del Estado de Bienestar (EB) en México. En 1963 se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), homólogo al IMSS para el sector público y se mejoraron los institutos de seguridad social de los trabajadores petroleros, electricistas y ferrocarrileros, mientras que el IMSS duplicó su cobertura. 	<p>Emerge una época tan próspera como socialmente progresista, en la que el gasto social se empezó a financiar por la deuda externa (en vez de la inflación).</p>

Contribuciones	Limitaciones
<ul style="list-style-type: none"> - Pese a un relativo estancamiento de las políticas sociales durante el periodo de Díaz Ordaz (1964-1970), se expandió el sistema educativo del país ante el crecimiento demográfico acelerado que se produjo en los años 50ª y el IMSS siguió admitiendo más afiliados pasando de 6 228 700 a 9 496 400 entre 1964 y 1970. 	<p>Con este sexenio llegaría a sus límites el “desarrollo estabilizador” debido, en gran parte, a la política de ampliar la base fiscal del financiamiento de las políticas sociales.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Con Echeverría (1970-1976) cambiaría la relativa inmovilidad en materia social, en plena “estagflación”, del desarrollo compartido, un ambicioso programa de reformas fiscales, estructurales y sociales destinado a impulsar de nuevo la economía, a la vez que mejorar las condiciones sociales de las masas. La piedra angular de estas transformaciones era una reforma fiscal. - En 1973 se crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (más conocido como INFONAVIT) que sería administrado de manera tripartita. - Los sectores medios se ven beneficiados primero con la vasta campaña para extender la educación a los declarados 10 millones que no tenían acceso a ésta, llegando a duplicar el número de puestos de maestros. - Se crea para los pobres el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (Indeco), destinado a la construcción de vivienda y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett). - Se implanta el programa de control de precios de los alimentos básicos y la venta de estos y otros a precios moderados por medio de la red de tiendas que se incorporó a CONASUPO. - Para respaldar a la población hasta entonces excluida del EB, se creó en 1973 el Programa Solidaridad Social que intentó incorporar a la seguridad social a la población rural y urbana no asegurada. 	<p>La reforma fiscal promovida por Echeverría fue abruptamente suspendida a los pocos meses de haberse lanzado, tras una violenta confrontación con los empresarios que dañaría las relaciones entre Estado y capital para el resto del sexenio.</p> <p>Si bien se obtuvieron aportaciones sociales sustanciales, destinados en su mayor parte a los obreros que seguían siendo el actor con mayor poder de regateo dentro del partido del partido oficial, el sexenio terminó topándose con las limitaciones del modelo de crecimiento reformista pero sin haber realizado una real justicia social, en medio de dos devaluaciones y un alza inflacionaria aparentemente imparable.</p> <p>El Programa Solidaridad Social pronto fue abandonado ante la oposición de los empresarios, las cúpulas sindicales y los expertos en seguridad social que temían por la solidez financiera de los sistemas de jubilación. Los únicos servicios de salud universales que emergieron del sexenio fueron los de emergencia y de planificación familiar, proporcionados gratuitamente a toda la población.</p>

Contribuciones	Limitaciones
<ul style="list-style-type: none"> - En el periodo de José López Portillo (1976-1982) se evita el término de campesino mancillado utilizado por el populismo echeverrista, para utilizar el de “marginados”, concepto de moda entre los científicos sociales y que tenía el mérito de incluir (por primera vez) a la población indígena. - Se impulsan dos grandes innovaciones en materia social: la Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, mejor conocida como Coplamar, y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). - La primera actividad de Coplamar fue reunir información acerca de la satisfacción de necesidades básicas (un concepto puesto de moda por el Banco Mundial en esa época) en términos de vivienda, nutrición, salud, y educación, construyendo la Canasta de Necesidades Esenciales (CNSE), en función de la cual se construyó la primera medición de la pobreza. - El SAM pretendió lograr la independencia alimentaria del país por medio de la conformación de una red sistémica que conectara de manera directa y funcional a los pequeños productores y consumidores de los productos alimenticios. - El final del sexenio de López Portillo marcó el punto culminante en la construcción y ampliación del EB mexicano, incluyendo finalmente al campesinado, y ya después empezaría a decaer y estrecharse. 	<p>Los programas sociales de este sexenio destinados a los pobres deben su origen , principalmente a las necesidades de romper el <i>impasse</i> político en el que Echeverría había dejado a López Portillo.</p> <p>El SAM sería discontinuado, a partir de 1982, cuando la autonomía alimentaria dejara de percibirse como necesaria en el contexto de las nuevas perspectivas económicas neoliberales.</p> <p>La construcción del EB se queda inconclusa y lo que se había edificado estaba repleto de lagunas e inequidad: los campesinos del IMSS-Coplamar recibían beneficios, en términos financieros, diez veces inferiores a los afiliados al IMSS pero más aún a los usuarios de los servicios de la SSA, mientras que los empleados de Petróleos Mexicanos recibían más que todos los demás asegurados. La población indígena seguía con una cobertura escasa y de calidad inferior tanto en educación como en salud, y sin ayuda alguna para la vivienda o la alimentación.</p> <p>Se dice que de no haber bajado tan brutal como inesperadamente el precio del petróleo entre 1981 y 1982, provocando el derrumbe de la economía, López Portillo se hubiera recordado como uno de los presidentes más activos, innovadores y exitosos en materia social, pues fue durante su gobierno cuando se ganó (aunque, tristemente, por un tiempo muy corto) la guerra contra la pobreza, pues ésta había bajado, en términos de la CNSE, de 13.6 a 9.8%.</p>

El Estado Benefactor en declive
(1982-2000)

Contribuciones	Limitaciones
<ul style="list-style-type: none"> - En el sexenio de Miguel De la Madrid (1982-1988) se llegaron a ampliar algunos programas en donde fueron admitidos a la seguridad social varios grupos, como los estudiantes universitarios, con ingresos nulos. Como resultado, la cobertura pasó de 46 a 52% de la población, pero sin cambios en los recursos destinados a los servicios. - Para cerrar la brecha, se incrementó la aportación patronal a 95%, al mismo tiempo que se redujo la estatal a 5%. - Se sientan las bases jurídicas de los cambios venideros en el EB. En particular, el reconocimiento jurídico, en la nueva ley de salud que se promulgó en 1984, que definía al sector privado como componente del sector salud, preparó la reformulación de la relación entre lo privado y lo público, que llegaría más tarde hasta las propuestas de subrogación de los servicios públicos a los privados, quedando el derecho constitucional a la salud a un nivel retórico. 	<p>El año 1982 ha sido designado como el punto de partida del declive del Estado Benefactor. Pese a los esfuerzos de Miguel De la Madrid para frenar el recorte a los programas sociales existentes, las promesas de reducir el gasto público hechas al Fondo Monetario Internacional (FMI) obligaron a bajar el gasto social, con el consecuente desmejoramiento generalizado de la calidad de los servicios y condiciones de trabajo en el sector educativo y sanitario. Al mismo tiempo, se liberaron los precios de los alimentos básicos, lo cual repercutió de inmediato en el encarecimiento del costo de la vida.</p> <p>El periodo de cobertura del IMSS a los desempleados fue recortado de 6 a 3 meses. El daño en los servicios públicos fue mucho menor que en los salarios: de representar 6.53% del PNB en 1980, bajo a 5.71%, o sea una caída de 12.55%, modesta en comparación con la caída salarial de 57% durante el mismo periodo.</p> <p>Aunque no se llevó a cabo ninguna reforma en el sistema de jubilación del IMSS durante el gobierno de Miguel de la Madrid, las causas de su derrumbe financiero son directamente imputables a la crisis económica que empezó en 1982. Al no haber prácticamente ninguna reserva, por los usos anteriores del fondo de pensiones (construcción de infraestructura, IMSS-Coplamar, etc.), el IMSS funcionaba como un sistema de transferencia directa entre trabajadores y jubilados. Al incrementarse la tasa de desocupación, disminuyó automáticamente la capacidad de pago a los jubilados, lo que provocó una reducción de aportantes y un incremento de beneficiados.</p>

Contribuciones	Limitaciones
<ul style="list-style-type: none"> - Con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) surgió una peculiar combinación de reformismo político, neoliberalismo económico y asistencialismo populista gracias a los cuales el statu quo político se sostuvo por diez años más. - En lo social, volvió a lanzar la idea, archivada desde 1973, de solidaridad, ahora respaldada por la infraestructura y experiencia acumuladas de Coplamar. Al igual que éste último, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) era un paquete financiero administrado entre varias entidades estatales, que se propuso abatir la pobreza de los más necesitados, proporcionando servicios urbanos (agua, drenaje, electricidad y construcción de calles) en los cinturones de miseria peri-urbanos. Pronasol fue tanto una versión ampliada de Coplamar como una fórmula nueva de participación popular, más no a través del partido oficial. - En 1991 inicia el Programa de Apoyo a los Servicios de Salud para Población no Asegurada (PASSPA), que repartió 250 millones de dólares entre 5 estados para los servicios a la población marginada. - Nace en 1992 el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). 	<p>Salinas de Gortari atribuía la pobreza generalizada de 40 millones de mexicanos (según las mediciones de Coplamar en 1988) no a las políticas de ajuste y de apertura arancelaria, sino a las políticas de gasto gubernamental no focalizadas de su predecesor.</p> <p>Como programa de combate a la pobreza, el Pronasol hubiera sido más eficaz si los fondos gastados se hubieran distribuido entre los pobres. La base financiera de este programa –la venta de empresas estatales– desapareció, mientras que la pobreza había seguido aumentando (de 64 a 66% entre 1989 y 1992) bajo el impacto en el empleo de las políticas de reestructuración y estabilización que para 1994 habían inflado el sector informal a 3.93 millones de personas.</p> <p>Entre los más necesitados, seguían sin haber atraído la atención del Estado los pueblos indígenas, cuya existencia empezó a ser políticamente percibida a raíz de la rebelión zapatista, pero demasiado tarde para beneficiarse de la inclusión en un EB vacilante.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Con Ernesto Zedillo (1994-2000) se iniciaría el Programa de Reforma del Sector Salud que formalizó la segmentación entre “población con capacidad de prepago” y los pobres sin capacidad de pago, para los cuales se reconocía la responsabilidad del Estado. Éstos podrían asistir a los centros de salud para población abierta, pero solamente tendrían derecho a los servicios incluidos en un “Paquete Básico de Servicios de Salud” (PB) constituido por 12 intervenciones bajo el principio de peso de la enfermedad y costo efectividad. 	<p>Zedillo empezaría su sexenio con una crisis financiera que requirió un rescate internacional de 50 mil millones de dólares. Fue un presidente “social” pero en el sentido de reducir el gasto público en este rubro a través de la focalización de la lucha contra la pobreza y, en general, la reducción de los beneficios, tanto en los de salud a población abierta como en la seguridad social.</p>

Contribuciones	Limitaciones
<ul style="list-style-type: none"> - Se instituye el Programa de Educación, Salud y Alimentación o Progresá, fijando la cobertura a 2.6 millones de familias en extrema pobreza, una baja considerable con respecto al Pronasol, que según la línea de pobreza entonces oficial, alcanzaba aproximadamente a la mitad de la población en extrema pobreza estimada en 24.2 millones de personas en 2000. - En 1996 se realiza la reforma del IMSS consistente en privatizar las pensiones para abrir el sistema a los trabajadores no asalariados con capacidad de pago. - En la nueva Ley del Seguro Social (NLSS), los seguros de invalidez y muerte y los servicios médicos a los pensionados continuaban bajo el principio de reparto, mientras que los de retiro y cesantía en edad avanzada y vejez se depositaban en cuentas individuales de las Administradoras de Fondos de Retiro, o Afores, instituciones financieras privadas pero separadas de los bancos para asegurar la protección de los depósitos. 	<p>El programa se dirigió exclusivamente a la extrema pobreza rural, dejando fuera de cualquier protección estatal a los pobres urbanos, e incluso desmantelando el subsidio a la tortilla y reparto de leche de bajo costo a esta población que había existido desde los setenta. Bajo este esquema de focalización centrado en la familia, la comunidad dejaba de ser la unidad de acción, y la participación y organización comunitarias los impulsores de las demandas desde abajo. El programa ofreció subsidios en efectivo para la alimentación, atención a la salud (a través del PB) y asistencia a la escuela (con becas escolares). Paralelamente, el programa Procampo proporcionó subsidios para la producción agrícola campesina, de manera relativamente restringida.</p> <p>Los grandes ganadores de la NLSS serían los empresarios cuyas cuotas habían pasado de 95 a 74%, mientras que la aportación del Estado había subido de 5 a 13.85%. Los trabajadores veían sus cotizaciones mensuales aparentemente sin cambios, pero con un número de semanas por cotizar casi por triplicado, y una merma de 20-25% de sus depósitos captados por las Afores y aseguradoras.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Con Vicente Fox (2000-2006) se intensificó el esfuerzo por abatir la pobreza extrema rural, primero, y luego urbana a partir de 2003, incrementando en 85% el presupuesto de Progresá ahora renombrado Oportunidades. - En 2004 se lanza el “Seguro Popular” para población abierta bajo el principio de prepago calculado en función de la capacidad económica de los participantes. 	<p>El programa trataba menos de abatir la pobreza que de romper la transmisión intergeneracional de la misma. Se teme que el programa pueda no tener los resultados a largo plazo que se esperan a menos que se crearan empleos aprovechables para sus egresados.</p> <p>El IMSS anuncia en julio de 2003 “graves problemas” en el fondo de pensiones, y que de seguir funcionando en las condiciones actuales el seguro de enfermedades y maternidad tendrá que limitarse a pagar sueldos a partir de 2020, imposibilitando la prestación de servicios.</p>

Fuente: Cuadro elaborado con información de Viviane Brachet-Márquez en su artículo: “El Estado Benefactor Mexicano: Nacimiento, Auge y Declive” hallado en el texto La Pobreza en México y el Mundo. Realidades y Desafíos, Coords. Julio Boltvinik y Araceli Damián, México, 2004, Ed. Siglo XXI y Gobierno del Estado de Tamaulipas, pp. 240-272.

CUADRO 2
Presupuesto General, Gasto en Adultos Mayores y Endeudamiento Neto del Gobierno del Distrito Federal
(Cifras en miles de pesos)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ingresos Netos del GDF	68,087,322.1	75,867,851.0	77,946,943.9	80,875,023.6	90,295,003.1	103,220,382.8	110,357,931.9
Gasto Neto del GDF	66,897,008.3	75,396,297.6	77,231,112.7	79,784,952.2	87,973,072.9	95,066,248.8	105,535,199.5
% Ejercido vs Ingresado	98.3%	99.4%	99.1%	98.7%	97.4%	92.1%	95.6%
% de crecimiento de los ingresos del GDF	-	11.4%	2.7%	3.8%	11.6%	14.3%	6.9%
Presupuesto Ejercido por la Secretaría de Salud	4,008,932.4	5,030,331.4	5,389,779.5	5,883,069.4	6,499,108.1	6,958,198.7	6,257,744.4
Presupuesto Ejercido en Ayudas a Adultos Mayores ^{2/}	1,213,033.2	2,061,291.1	2,545,480.8	2,839,083.3	3,148,884.4	3,373,753.1	2,120,756.9
Personas Beneficiadas	250,000	325,000	335,498	352,000	381,500	400,000	406,350
% de gasto en la pensión de adultos mayores como parte de los ingresos netos del GDF	1.8%	2.7%	3.3%	3.5%	3.5%	3.3%	1.9%
% de presupuesto para adultos mayores con relación al total de la dependencia	30.3%	41.0%	47.2%	48.3%	48.5%	48.5%	33.9%
Techo de Endeudamiento Neto autorizado por el Congreso de la Unión	5,500,000	5,000,000	3,000,000	2,500,000 ^{1/}	1,700,000	1,600,000	1,400,000
Endeudamiento Neto (Ejercido)	4,508,968.5	4,964,370.5	2,998,122.5	483,196.2	1,246,000	538,111.8	0.0
% Ejercido vs Techo Autorizado	82.0%	99.3%	99.9%	19.3%	73.3%	33.6%	0.0%
% de participación de los recursos de deuda en el presupuesto del GDF	6.7%	6.6%	3.9%	0.6%	1.4%	0.6%	0.0%

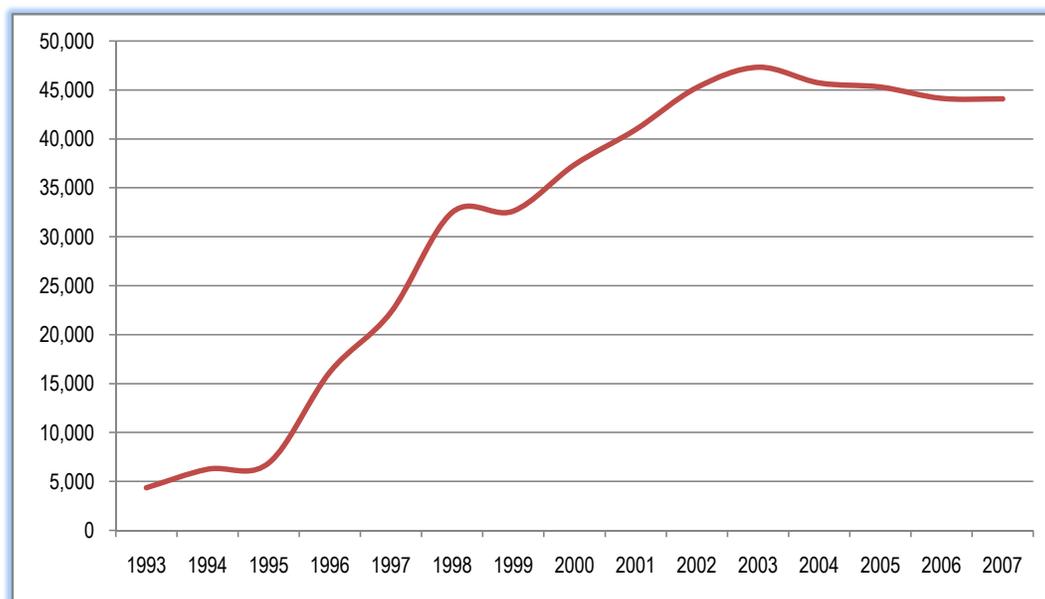
Fuente: Elaboración propia con información de las Cuentas Públicas del 2001 al 2007 publicadas en la página web de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal: <http://www.finanzas.df.gob.mx/> así como Boletines del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados en su página: www.cefp.gob.mx

^{1/} La cámara de diputados disminuyó posteriormente el techo de endeudamiento al GDF a 500 millones de pesos.

^{2/} Información programático-presupuestal de la actividad institucional **46-06-02** "Realizar ayudas sociales en beneficio de adultos mayores", misma que desde 2004 pasó a ser **17-06-37** "Otomar ayudas a adultos mayores y personas de escasos recursos". Cabe señalar que en todos los casos, estas acciones fueron ejecutadas con recursos fiscales. Por otra parte, se aprecia que en 2007 hubo un decremento en dicha actividad, en virtud de que en ese año se transfirieron recursos a la Secretaría de Desarrollo Social de D.F., en particular, al Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal (IAAM-DF). Dicho organismo se creó con las reformas al Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F. publicadas en la G.O.D.F. el pasado 29 de junio de 2007.

CUADRO 3
Evolución de la Deuda Pública del Distrito Federal
1993-2007
(Millones de pesos del 2006)

Año	Saldo real de la deuda	Crecimiento real (porcentaje)
1993	4,371	-
1994	6,262	43.26
1995	6,895	10.11
1996	16,186	134.75
1997	22,312	37.85
1998	32,487	45.60
1999	32,621	0.41
2000	37,355	14.51
2001	40,943	9.61
2002	45,234	10.48
2003	47,309	4.59
2004	45,705	-3.39
2005	45,290	-0.91
2006	44,133	-2.55
2007	44,080	-0.12



Fuente: Página web de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal: <http://www.finanzas.df.gob.mx/> así como Boletines del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados en su página: www.cefp.gob.mx

CUADRO 4
Índice de Desarrollo Humano en el Distrito Federal por Delegación
2000-2005

Delegación	Clasificación según el IDH		Valor del IDH		Grado de Desarrollo Humano	Tasa de mortalidad infantil		Tasa de alfabetización		Tasa de asistencia escolar		Ingreso per cápita anual (dólares PPC)		Índice de salud		Índice de educación		Índice de ingreso	
	2000	2000	2005	2005		2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000
Benito Juárez	1	0.9164	1	0.9509	Alto	17.65	3.02	98.85	97.67	77.35	78.75	31,182	27,824	0.8741	0.9998	0.9168	0.9136	0.9584	0.9394
Miguel Hidalgo	4	0.8816	4	0.9188	Alto	19.07	7.30	97.93	97.95	70.64	73.15	21,290	21,549	0.8619	0.9631	0.8884	0.8968	0.8947	0.8968
Coyoacán	3	0.8837	5	0.9169	Alto	18.82	6.96	97.51	97.87	73.63	75.11	20,911	19,724	0.8640	0.9660	0.8955	0.9028	0.8917	0.8820
Cuajimalpa de Morelos	35	0.8426	15	0.8994	Alto	21.76	14.33	96.29	96.78	66.09	67.83	14,179	25,407	0.8387	0.9026	0.8622	0.8713	0.8269	0.9243
Cuauhtémoc	5	0.8699	23	0.8921	Alto	18.09	8.55	97.63	97.39	71.15	71.21	16,446	15,117	0.8703	0.9523	0.8880	0.8867	0.8517	0.8376
Azcapotzalco	14	0.8551	25	0.8915	Alto	19.70	10.01	97.62	97.66	72.24	73.95	13,387	15,096	0.8564	0.9397	0.8916	0.8976	0.8173	0.8374
Tlalpan	10	0.8616	53	0.8791	Alto	19.14	13.16	96.85	96.65	70.29	71.99	15,677	15,375	0.8613	0.9127	0.8800	0.8843	0.8437	0.8404
Iztacalco	22	0.8503	60	0.8765	Alto	20.07	11.64	97.20	97.48	71.08	72.47	13,042	12,998	0.8532	0.9257	0.8849	0.8914	0.8130	0.8124
Venustiano Carranza	23	0.8498	74	0.874	Alto	20.04	11.69	97.57	97.39	70.94	71.44	12,737	12,773	0.8536	0.9253	0.8869	0.8874	0.8090	0.8095
Álvaro Obregón	18	0.8536	81	0.8719	Alto	19.27	12.66	96.39	96.99	67.22	69.55	14,816	13,651	0.8601	0.9170	0.8667	0.8784	0.8342	0.8206
Gustavo A. Madero	37	0.8420	85	0.8700	Alto	20.36	12.92	96.95	97.10	69.66	71.02	11,849	12,920	0.8508	0.9147	0.8785	0.8840	0.7969	0.8114
La Magdalena Contreras	30	0.8445	136	0.8558	Alto	20.28	15.34	96.39	96.79	67.45	69.82	13,183	11,747	0.8515	0.8939	0.8674	0.8780	0.8147	0.7955
Xochimilco	56	0.8348	172	0.8481	Alto	19.43	17.14	96.14	96.27	69.70	71.17	10,246	11,158	0.8588	0.8785	0.8733	0.8790	0.7727	0.7869
Tláhuac	102	0.8212	177	0.8473	Alto	21.11	16.03	96.41	96.65	68.56	71.51	8,851	10,155	0.8444	0.8880	0.8713	0.8827	0.7482	0.7712
Iztapalapa	75	0.8284	183	0.8463	Alto	20.39	15.81	96.32	96.61	66.80	68.60	10,078	10,481	0.8505	0.8899	0.8648	0.8727	0.7699	0.7765
Milpa Alta	284	0.7930	627	0.7983	Medio	22.19	25.32	94.39	94.68	67.25	69.32	6,272	7,689	0.8350	0.8081	0.8534	0.8622	0.6908	0.7248

Fuente: Cálculos de la Oficina Nacional de Desarrollo Humano (ONDH). 2008. Índice de desarrollo humano municipal 2000-2005. PNUD México.

Notas:

a. La clasificación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) se determina utilizando valores del IDH 2005 con siete decimales.

b. A nivel nacional, el Distrito Federal es la entidad que ocupa el primer lugar en el Índice de Desarrollo Humano.

CUADRO 5
Población del Distrito Federal por Delegación
2000-2005

Delegación	Población Año 2000						Población Año 2005					
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
Benito Juárez	360,478	4.2%	160,409	44.5%	200,069	55.5%	355,017	4.1%	161,553	45.5%	193,464	54.5%
Miguel Hidalgo	352,640	4.1%	160,132	45.4%	192,508	54.6%	353,534	4.1%	163,271	46.2%	190,263	53.8%
Coyoacán	640,423	7.4%	300,429	46.9%	339,994	53.1%	628,063	7.2%	295,802	47.1%	332,261	52.9%
Cuajimalpa de Morelos	151,222	1.8%	71,870	47.5%	79,352	52.5%	173,625	2.0%	82,426	47.5%	91,199	52.5%
Cuauhtémoc	516,255	6.0%	241,750	46.8%	274,505	53.2%	521,348	6.0%	245,697	47.1%	275,651	52.9%
Azcapotzalco	441,008	5.1%	210,101	47.6%	230,907	52.4%	425,298	4.9%	201,618	47.4%	223,680	52.6%
Tlalpan	581,781	6.8%	280,083	48.1%	301,698	51.9%	607,545	7.0%	292,141	48.1%	315,404	51.9%
Iztacalco	411,321	4.8%	196,000	47.7%	215,321	52.3%	395,025	4.5%	187,859	47.6%	207,166	52.4%
Venustiano Carranza	462,806	5.4%	219,200	47.4%	243,606	52.6%	447,459	5.1%	212,050	47.4%	235,409	52.6%
Álvaro Obregón	687,020	8.0%	327,431	47.7%	359,589	52.3%	706,567	8.1%	336,625	47.6%	369,942	52.4%
Gustavo A. Madero	1,235,542	14.4%	595,133	48.2%	640,409	51.8%	1,193,161	13.7%	573,847	48.1%	619,314	51.9%
La Magdalena Contreras	222,050	2.6%	106,469	47.9%	115,581	52.1%	228,927	2.6%	109,649	47.9%	119,278	52.1%
Xochimilco	369,787	4.3%	181,872	49.2%	187,915	50.8%	404,458	4.6%	199,812	49.4%	204,646	50.6%
Tláhuac	302,790	3.5%	147,469	48.7%	155,321	51.3%	344,106	3.9%	167,271	48.6%	176,835	51.4%
Iztapalapa	1,773,343	20.6%	864,239	48.7%	909,104	51.3%	1,820,888	20.9%	885,049	48.6%	935,839	51.4%
Milpa Alta	96,773	1.1%	47,898	49.5%	48,875	50.5%	115,895	1.3%	57,013	49.2%	58,882	50.8%
Total	8,605,239	100%	4,110,485	47.8%	4,494,754	52.2%	8,720,916	100%	4,171,683	47.8%	4,549,233	52.2%

Fuentes:

1/ La información referente al año 2000 se obtuvo de INEGI. 2001. "XII Censo General de Población y Vivienda 2000". Consulta interactiva de datos. [<http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10252>]. (Consulta: octubre de 2007)

2/ La información referente al año 2005 se obtuvo de INEGI. 2006. "II Censo de Población y Vivienda 2005" Consulta interactiva de datos. [<http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10394>]. (Consulta: octubre de 2007).

CUADRO 6
Proyección de la Población del Distrito Federal por Edad y Sexo
2005-2031

	2005	% vs Total	2010	% vs Total	2015	% vs Total	2020	% vs Total	2025	% vs Total	2031	% vs Total
Población Total	8,812,016	100	8,844,773	100	8,851,031	100	8,814,986	100	8,730,370	100	8,558,262	100
De 0 a 9 años	1,413,739	16.0	1,256,129	14.2	1,166,373	13.2	1,122,019	12.7	1,057,080	12.1	967,700	11.3
De 10 a 19 años	1,499,126	17.0	1,385,813	15.7	1,260,376	14.2	1,120,955	12.7	1,039,331	11.9	989,747	11.6
De 20 a 29 años	1,624,916	18.4	1,518,314	17.2	1,398,346	15.8	1,287,052	14.6	1,171,959	13.4	1,015,727	11.9
De 30 a 39 años	1,515,874	17.2	1,506,687	17.0	1,443,994	16.3	1,356,573	15.4	1,254,406	14.4	1,145,450	13.4
De 40 a 49 años	1,173,838	13.3	1,284,767	14.5	1,349,442	15.2	1,351,595	15.3	1,300,445	14.9	1,210,663	14.1
De 50 a 59 años	763,453	8.7	920,245	10.4	1,065,506	12.0	1,170,174	13.3	1,234,803	14.1	1,236,945	14.5
De 60 a 69 años	447,885	5.1	534,786	6.0	655,110	7.4	796,332	9.0	927,840	10.6	1,040,855	12.2
De 70 a 79 años	251,915	2.9	291,691	3.3	338,123	3.8	407,841	4.6	504,829	5.8	643,765	7.5
De 80 a más años	121,270	1.4	146,341	1.7	173,761	2.0	202,445	2.3	239,677	2.7	307,410	3.6

Desagregado por Edad y sexo

	2005	% vs Total	2010	% vs Total	2015	% vs Total	2020	% vs Total	2025	% vs Total	2031	% vs Total
Hombres	4,266,697	100	4,273,659	100	4,268,645	100	4,242,805	100	4,192,665	100	4,097,771	100
De 0 a 9 años	723,668	17.0	642,389	15.0	595,122	13.9	572,505	13.5	539,398	12.9	493,780	12.0
De 10 a 19 años	759,699	17.8	704,054	16.5	641,476	15.0	569,675	13.4	526,923	12.6	501,683	12.2
De 20 a 29 años	806,484	18.9	756,313	17.7	698,233	16.4	643,407	15.2	586,682	14.0	507,116	12.4
De 30 a 39 años	736,078	17.3	731,946	17.1	703,987	16.5	664,322	15.7	615,987	14.7	563,505	13.8
De 40 a 49 años	554,258	13.0	608,856	14.2	641,017	15.0	643,709	15.2	622,007	14.8	582,655	14.2
De 50 a 59 años	349,422	8.2	423,564	9.9	493,180	11.6	544,132	12.8	575,984	13.7	579,399	14.1
De 60 a 69 años	195,121	4.6	236,448	5.5	291,818	6.8	356,916	8.4	418,493	10.0	472,414	11.5
De 70 a 79 años	99,291	2.3	118,066	2.8	140,654	3.3	172,393	4.1	215,069	5.1	276,461	6.7
De 80 a más años	42,676	1.0	52,023	1.2	63,158	1.5	75,746	1.8	92,122	2.2	120,758	2.9

Mujeres	4,545,319	100	4,571,114	100	4,582,386	100	4,572,181	100	4,537,705	100	4,460,491	100
De 0 a 9 años	690,071	15.2	613,740	13.4	571,251	12.5	549,514	12.0	517,682	11.4	473,920	10.6
De 10 a 19 años	739,427	16.3	681,759	14.9	618,900	13.5	551,280	12.1	512,408	11.3	488,064	10.9
De 20 a 29 años	818,432	18.0	762,001	16.7	700,113	15.3	643,645	14.1	585,277	12.9	508,611	11.4
De 30 a 39 años	779,796	17.2	774,741	16.9	740,007	16.1	692,251	15.1	638,419	14.1	581,945	13.0
De 40 a 49 años	619,580	13.6	675,911	14.8	708,425	15.5	707,886	15.5	678,438	15.0	628,008	14.1
De 50 a 59 años	414,031	9.1	496,681	10.9	572,326	12.5	626,042	13.7	658,819	14.5	657,546	14.7
De 60 a 69 años	252,764	5.6	298,338	6.5	363,292	7.9	439,416	9.6	509,347	11.2	568,441	12.7
De 70 a 79 años	152,624	3.4	173,625	3.8	197,469	4.3	235,448	5.1	289,760	6.4	367,304	8.2
De 80 a más años	78,594	1.7	94,318	2.1	110,603	2.4	126,699	2.8	147,555	3.3	186,652	4.2

Población Total de 70 años y más	373,185	4.2	438,032	5.0	511,884	5.8	610,286	6.9	744,506	8.5	951,175	11.1
Hombres	141,967	38.0	170,089	38.8	203,812	39.8	248,139	40.7	307,191	41.3	397,219	41.8
Mujeres	231,218	62.0	267,943	61.2	308,072	60.2	362,147	59.3	437,315	58.7	553,956	58.2

Fuente: Elaboración propia con estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) ubicadas en el sitio web:
<http://www.conapo.gob.mx/00cifras/00indicadores.htm>